



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

**Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y
participative en América Latina**

Edited by: Lissidini, Alicia ; Welp, Yanina ; Zowatto, Daniel

Other titles: Democracies on the Move: Political Participation and Direct Democracy Mechanisms in Latin America

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-105412>

Edited Scientific Work

Originally published at:

Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participative en América Latina.
Edited by: Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zowatto, Daniel (2014). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

DEMOCRACIAS EN MOVIMIENTO

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA
EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 705

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Edición y formación en computadora (InDesign CS4): Isidro Saucedo

Diseño de cubierta: Edith Aguilar Gálvez

DEMOCRACIAS EN MOVIMIENTO

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA

ALICIA LISSIDINI
YANINA WELP
DANIEL ZOVATTO

Compiladores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE DEMOCRACIA
DIRECTA
INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA
Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

México 2014

Primera edición: 5 de septiembre de 2014

DR © 2014, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5407-9

CONTENIDO

Prefacio: La política en movimiento	1
Alicia LISSIDINI	
Yanina WELP	
Daniel ZOVATTO	
Las instituciones de la democracia directa	13
Daniel ZOVATTO	
Paradojas de la participación en América Latina. ¿Puede la democracia directa institucionalizar la protesta?	71
Alicia LISSIDINI	
Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos.	107
Yanina WELP	
Uwe SERDÜLT	
Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: defini- ción y puesta en práctica.	131
Miriam KORNBLITH	
Democracia directa en Costa Rica: el referendo sobre el TLC	167
Ciska RAVENTÓS VORST	

Municipalidades, ciudadanos y democracia directa en Chile: esbozos de una relación fluida	195
David ALTMAN Soledad AGÜERO Valentina SALAS	
El despliegue de la democracia directa en el Ecuador pos- constitucional	231
Franklin RAMÍREZ GALLEGOS	
Venezuela: de la democracia participativa al Estado comu- nal	275
Margarita LÓPEZ MAYA	
Políticas participativas, representación y profundización de- mocrática	299
Alberto FORD	
Colaboradores	335

PREFACIO

LA POLÍTICA EN MOVIMIENTO

Alicia LISSIDINI
Yanina WELP
Daniel ZOVATTO

Como señalan Zovatto y Tommasoli (2013: 33), en las últimas tres décadas y media América Latina no sólo ha logrado recuperar la democracia y hacerla sostenible, sino que al mismo tiempo la reforzó, aumentando el apoyo ciudadano: “esta resiliencia de la democracia en nuestra región es sin lugar a dudas uno de los logros más importantes a destacar y valorar”.

Esto significa que los latinoamericanos continúan prefiriendo el régimen democrático como forma de gobierno y en general muestran grados altos de satisfacción con la democracia, a pesar de la crisis mundial iniciada en 2008. Sin embargo, la participación institucional —como la actividad partidaria— no entusiasma a la mayoría de los ciudadanos, que sí son activos para protestar y, en general, prefieren los canales informales o no institucionalizados de participación y movilización.

En los últimos años, se registra un aumento del repertorio de manifestaciones sociales que muestran que la política importa, aunque de una manera diferente a la tradicional. La recuperación del rol del Estado en buena parte de América Latina y la visualización de la desigualdad como una injusticia son dos novedades que contribuyen a comprender un porcentaje importante de las protestas. El 79% de los latinoamericanos (frente a 49% de los ciudadanos de Estados Unidos de América) cree que el Estado debe intervenir para reducir la brecha de desigualdad entre pobres

y ricos (LAPOP, 2012). De hecho, buena parte de las demandas van dirigidas al Estado y en muchos casos son puntuales y focalizadas en mejorar los servicios públicos.

Junto con el aumento de las protestas, la mayoría de los países latinoamericanos cambió el signo político de sus gobiernos, dando lugar a lo que la literatura llamó “el giro a la izquierda” (Arditti, 2009, Levitsky y Robert, 2011). Más allá de las múltiples y no siempre productivas tipologías de los gobiernos de izquierda, lo cierto es que los ciudadanos promovieron a través del voto y de otras manifestaciones políticas el abandono del discurso neoliberal, y volvieron a ubicar al Estado en el centro del debate. Esto llevó a la superación de la “democracia delegativa” (concepto propuesto y desarrollado por Guillermo O’Donnell), entre otras razones porque la delegación presuponía una despolitización de las decisiones económicas y por tanto un cuerpo de tecnócratas a cargo de la política económica, y especialmente una sociedad desmovilizada que delegaba las decisiones en el Poder Ejecutivo. Por el contrario, en los últimos años hubo un aumento de las manifestaciones sociales. Como señala Fernando Calderón (2012), la conflictividad tiene distintas direcciones, sentidos e intensidades: algunas protestas están dirigidas a mejorar los niveles básicos de servicios públicos y otras están relacionadas con dinámicas interculturales.

Dicho de otra manera, la complejización creciente de la sociedad al mismo tiempo que genera nuevas expulsiones y marginaciones (como la segregación territorial en la mayoría de sociedades latinoamericanas), también promueve la emergencia de nuevos actores (como los pueblos originarios, entre otros los mapuches en Chile y los aymaras en Bolivia) y nuevos temas (como el matrimonio igualitario). Es decir, se superpone una agenda materialista con una postmaterialista (Lissidini y Blasina, 2013). La diversidad de repertorios incluye demandas por aumento de salarios de los trabajadores ocupados en Argentina (tanto del sector público como privado), las reivindicaciones estudiantiles en Chile (por una democratización en el acceso a la educación secundaria y universitaria), las protestas de los aymaras contra la construcción

de carreteras en Bolivia, la aprobación de la legalización de la marihuana en Uruguay, entre muchas otras.

Por otra parte, los datos de la CEPAL (2012) muestran que la pobreza ha disminuido notoriamente en América Latina, y en menor medida la desigualdad. Aunque parte de esta mejoría se debe al aumento de los *commodities* provenientes de los recursos naturales, los gobiernos latinoamericanos intervinieron, especialmente a través de políticas sociales, con el objetivo de aminorar la pobreza y la indigencia. A diferencia de lo que sucedió durante los gobiernos delegativos, cuyas políticas económicas tuvieron como principal preocupación la estabilidad económica más que la pobreza, la redistribución de recursos ingresó en la agenda de los nuevos gobiernos.

Al mismo tiempo, las demandas por mayor participación han tenido un impacto en las constituciones nacionales y locales, al introducirse o ampliarse la democracia directa, la democracia participativa y la democracia comunitaria. En nuestro libro anterior (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008) reseñamos los principales cambios hasta 2007, desde entonces otras Constituciones han introducido reformas: Honduras (2004), República Dominicana (2010) y México (2012). Además de dichas reformas constitucionales que incluyeron mecanismos de mayor participación, se produjo una refundación constitucional que siguió la línea de la producida en Colombia en 1991 y en Venezuela en 1999: nos referimos a la Constitución de Ecuador de 2008 y la de Bolivia de 2009.

Todas ellas (Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia) tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes, reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras), son Constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia), incluyen con rango constitucional ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas), aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como los defensores del pueblo) e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana.

Pero al mismo tiempo, se amplían las competencias presidenciales: los presidentes pueden ser reelectos (en Bolivia y Ecuador, y en Venezuela de manera indefinida a partir de 2009), y se aumentan sus poderes (hasta extremos como la aprobación de leyes habilitantes en Venezuela que suponen la delegación absoluta en el Poder Ejecutivo) (Lissidini, 2013).

En estos procesos, como los vividos en las asambleas constituyentes tanto en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) se generó una tensión no resuelta entre la legalidad —referida a procedimientos— y la legitimidad —basada en el apoyo ciudadano—. Por otra parte, una vez iniciados los procesos constituyentes, la ciudadanía fue relegada y las decisiones se tomaron a fuerza de números. Primó la lógica mayoritaria —no la búsqueda de consensos— y las reglas acordadas con el apoyo popular fueron modificadas y los presidentes adquirieron un papel protagónico (Massüger y Welp, 2013).

A los instrumentos clásicos de democracia directa (cuya denominación y diseño legal varía entre las constituciones: referendo, plebiscito, consulta popular, iniciativa), se sumaron otros, como la “consulta previa a las comunidades indígenas”: un mecanismo legal que toma el derecho consagrado por la Organización Internacional de Trabajo¹ en su artículo 169 aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas de 2007. Estas consultas, además de dirimir conflictos sobre el uso de las tierras y del agua, podrían ayudar a fortalecer a las organizaciones indígenas.

Superada la concepción minimalista y elitista de la democracia (Schumpeter, 1942), es necesario analizar las instituciones democráticas, en su capacidad de ser más inclusivas, más deliberativas y más responsables por los resultados (Lang y Warren, 2008). O sea: poner en funcionamiento el control político vertical y hori-

¹ El artículo 6 del Convenio dispone que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, garantizar su participación y fomentar el desarrollo de sus instituciones. Las consultas tienen el objetivo de establecer acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

zontal. Como señala Enrique Peruzzoti (2008), considerar a las elecciones como la institución central del gobierno representativo nos limita a analizar la representación política de manera “estática” y “formal”, desconociendo lo que sucede entre ciudadanos y representantes durante el ejercicio mismo de la representación y dejando de lado el papel que cumplen los ciudadanos asociados, ya sea la sociedad civil, los partidos políticos o cualquier otro tipo de institución de intermediación política.

En un contexto en el cual los partidos políticos han ido perdiendo centralidad, el análisis necesariamente debe abrirse para incluir diversos actores políticos y captar así a la democracia en movimiento. A diferencia de lo que pregonaban algunos analistas, no hay apatía política o desinterés en la política, aunque los ciudadanos le prestan escasa atención a las dimensiones electorales y representativas (tradicionales) de la política. Existe, indudablemente, un déficit democrático, es decir, una distancia entre los intereses y los deseos de los ciudadanos y lo que la política y los políticos resuelven. Esta distancia se alimenta —según las encuestas—, en la desconfianza hacia las instituciones y hacia los políticos. Pero como señala Pierre Rosanvallon (2008) existe otra desconfianza que puede contribuir a disminuir el déficit democrático: la desconfianza democrática, cuyo objetivo es controlar que el poder sea fiel a sus compromisos, buscar los medios que permitan mantener la existencia inicial de un servicio de bien público. Este tipo de desconfianza, a diferencia de la desconfianza liberal, supone una mayor confianza interpersonal y por ello promueve las acciones colectivas.

Los mecanismos de democracia directa, como los referendos; de democracia participativa, como los presupuestos participativos, y los de *advocacy democracy*, como las auditorías públicas, pueden, al menos teóricamente, contribuir a aumentar la confianza democrática, pero ¿lo hacen? ¿O por el contrario, encarnan nuevas formas de clientelismo? ¿la ciudadanía tiene más poder o las instituciones participativas son meramente simbólicas, procesos consultivos más institucionalizados que otros que funcionaban previamente?

No hay *una* respuesta única a estas cuestiones. Esta obra colectiva presenta una selección de estudios de los que derivan respuestas posibles a las interrogantes planteadas. Así, el trabajo de Daniel Zovatto presenta el mapa de expansión y prácticas de mecanismos de democracia directa en la región. Su exhaustivo análisis toca varios puntos entre los que aquí quisiéramos resaltar los siguientes: 1) pese a la diversidad de mecanismos regulados, la mayoría de las consultas a nivel nacional fueron iniciadas por el gobierno de turno (37 de las 50 realizadas); 2) aunque los gobiernos hayan dominado la activación de mecanismos de democracia directa (MDD), hay nuevos instrumentos que podrían ser activados por la ciudadanía (10 de los 18 países cuentan con mecanismos que pueden ser activados “desde abajo”); y 3) los resultados oscilan entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas, pero dejan la puerta abierta a la sorpresa (como ocurrió en Uruguay en 1980 y Chile 1988).

El estudio de Alicia Lissidini sugiere, retomando las nociones de Hirschman (1977) de voz, salida y lealtad, que procesos recientes como los vividos en Bolivia, Ecuador y Venezuela han promovido la voz, abriendo espacios para actores tradicionalmente excluidos de la esfera política como los indígenas, las mujeres y los campesinos. Esto surge como paradoja —siguiendo a la autora— ya que el retorno de la política sería una respuesta al intento de promover la antipolítica durante los noventa. Este proceso no está exento de contradicciones, como argumenta el trabajo, que deja espacio para el optimismo al analizar la senda seguida por el caso uruguayo.

Continuando en el plano de las paradojas, el estudio de Yanina Welp y Uwe Serdült muestra cómo una institución pensada originalmente para fortalecer la capacidad de control ciudadano se ha convertido —en el caso de Perú— en una arrojadiza arma de lucha entre políticos: típicamente, los que pierden en una elección se alían contra el ganador para activar una revocatoria. En el marco de un fragmentado y volátil, prácticamente inexistente sistema de partidos local, las consecuencias de la sucesiva activación de revocatorias (más de cinco mil autoridades sometidas a consul-

ta desde 1997) parece poner un fuerte reto a la gobernabilidad mientras no muestra haber disminuido ni la violencia electoral ni la insatisfacción con la democracia que manifiestan de forma recurrente los peruanos. El estudio se centra en el análisis de la revocatoria de mandato en los países andinos.

En su estudio de la revocatoria de mandato presidencial en Venezuela (2004) Miriam Kornblith llega a conclusiones similares, agravadas en este caso (en comparación con la experiencia peruana a nivel local) por la manipulación de las instituciones para, primero, intentar evitar el referendo y, posteriormente, para condicionar su desarrollo. Según la autora, el proceso estuvo signado “por el ventajismo gubernamental y el sesgo anticiudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo. Así, el abuso de poder por parte de las autoridades responsables de ponerla en práctica habría distorsionado la figura hasta tornarla irreconocible”.

Ciska Raventós explora un proceso inédito en la región: la primera convocatoria a referendo vinculante en Costa Rica, sobre la adhesión al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, los demás países centroamericanos y República Dominicana (TLCEEUUCARD o CAFTA-RD por sus siglas en inglés). Además de haber sido el primer referendo vinculante convocado en el país, el proceso refirió a una decisión que polarizaba a la población. Aunque las conclusiones de Raventós no son especialmente alentadoras en lo que refiere al peso del poder económico en la definición de políticas y a las limitaciones de la difusión oficial de información, señala aspectos positivos relacionados con la organización e intercambio entre movimientos sociales, mostrando una vez más el peso de las formas no convencionales de organización, orientadas en este caso a la participación en el referendo.

El estudio de David Altman, Soledad Agüero y Valentina Salas pone en evidencia la profundización de las experiencias participativas en la región ya que hasta ahora Chile parecía permanecer

al margen de estos procesos.² Los autores muestran como los mecanismos de democracia directa han comenzado a ser un recurso en el contexto local chileno. Su análisis exploratorio evidencia además que el contexto importa y que no hay reglas o variables que promuevan automáticamente escenarios participativos. Así, en la experiencia chilena son los municipios más ricos y aquellos cuyo gobierno cuenta con una mayoría en el consejo los que han impulsado con mayor frecuencia procesos participativos.

Franklin Ramírez se ocupa de analizar las dinámicas políticas asociadas al uso de los distintos mecanismos de democracia directa (la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato) y participativa (la silla vacía) previstos en el nuevo orden constitucional ecuatoriano y activados en el periodo 2009-2012. Ramírez observa que existe un movimiento hacia el uso de todos los mecanismos, pero también señala que ha habido cambios normativos orientados a limitar estas experiencias (en particular, con la reforma de la ley de revocatoria de mandato). En este sentido, su trabajo destaca tanto la importancia de los diseños institucionales para promover o permitir la participación como las tensiones entre la democracia representativa y la participativa, o entre actores que esperan intervenir en la definición de los asuntos públicos y actores con poder para limitar dicha participación.

Margarita López Maya analiza los discursos previos a la llegada del proyecto bolivariano al gobierno de Venezuela en 1999 para subrayar la fuerte demanda de transformación del sistema político presente en el país desde los ochenta. Esto explica en parte el apoyo recibido por Hugo Chávez en sus primeros años de gobierno. Pero el estudio de López Maya muestra también la evolución de la propuesta del socialismo del siglo XXI hacia un modelo de cooptación de las estructuras de gobierno en favor de quienes ejercen el poder, y la creciente distancia de este modelo con la democracia liberal. La autora indica que hay un proceso constante de debilitamiento y destrucción de la institucionalidad.

² Con excepciones, como el despliegue de algunas experiencias de presupuestos participativos (véase Montecinos, 2012).

Cerramos el volumen con un trabajo de Alberto Ford centrado en la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Rosario y el Plan Estratégico Provincial (PEP) de Santa Fe. Sus reflexiones son comparables a las presentadas en otros trabajos de este volumen al mostrar la tensión entre un gobierno que impulsa prácticas participativas al identificarlas con fuentes de eficacia y legitimación, pero luego, o a veces en paralelo, las frena, reacio a incrementar espacios de poder horizontal. Esta tensión se traslada también al espacio político institucional, enfrentando al gobierno y la oposición mientras las consecuencias de las prácticas participativas son limitadas y muy dependientes del contexto.

En definitiva, los usos y efectos de los mecanismos de democracia participativa y democracia directa están condicionados por el diseño legal, quienes pueden iniciarla (Poder Ejecutivo o ciudadanos, gobiernos locales o nacionales), por el grado de dificultad para ponerlas en marcha, reglas sobre el debate y la publicidad; los legados políticos (sistema de partidos, autonomía de la sociedad civil, en otros), y por cómo se imbrican con el juego político en un sentido amplio (reforzando o modificando la dinámica política preexistente).

Este libro trata de captar a la democracia en movimiento, en sus dimensiones nacionales y locales, en la participación ciudadana promovida por los gobiernos y la iniciada por los ciudadanos. A partir de estudios de casos y del análisis comparado, la obra aporta resultados concretos y abre nuevas interrogantes sobre la participación y la democracia en América Latina. Una preocupación común recorre el libro: cómo construir democracias más inclusivas, más participativas y más transparentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARDITI, Benjamín. 2009. "Argumentos acerca del giro a la izquierda en América Latina ¿Una política post-liberal?", *Ciências Sociais Unisinos* 45(3):232-246, septiembre/diciembre;

- http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_soc
- CALDERÓN, Fernando. 2012. “Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina”, *Revista CEPAL*, 107 (agosto); <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/47598/RVE107Calderon.pdf>
- CEPAL. 2012. “Panorama social de América Latina”; <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial-2012DocI-Rev.pdf>
- LAPOP. Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012. “Hacia la igualdad de oportunidades”, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>
- LEVITSKY, Steve y KENNETH, Robert (eds.). 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press.
- LISSIDINI, Alicia. 2013. “La política en movimiento. Estado, democracias y diversidades regionales”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- LISSIDINI, Alicia *et al.* 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- LISSIDINI, Alicia y BLASINA, Eduardo. 2013. “Uruguay en la nueva agenda posmaterialista: ¿hacia una mayor autonomía y disfrute de la vida?”, <http://www.condistintosacentos.com/uruguay-en-la-nueva-agenda-posmaterialista-hacia-una-mayor-autonomia-y-disfrute-de-la-vida/>
- MASSUGER, Nina y WELP, Yanina. 2013. “Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador”, *Constitution-Making and Popular Participation*, Fernando Méndez and Jonathan Wheatley (eds.), UK, Ashgate.
- MONTECINOS, Egon. 2008. “El presupuesto participativo en Chile: diseño institucional y condiciones para su desarrollo”, en MASCAREÑO y MONTECINOS (coords.), *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela y Centro de Desarrollo Regional, Universidad de los Lagos, Chile, 2012.

- O'DONNELL, Guillermo. 1992. “¿Democracia delegativa?”, *Documento de Trabajo*, núm. 172, Kellog Institute, marzo, http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/O%C2%B4Donnell_Democracia-Delegativa.pdf
- PERUZZOTTI, Enrique. 2008. “La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación”, *Debates en Sociología*, núm. 33.
- SCHUMPETER, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, Routledge.
- ZOVATTO, Daniel y TOMMASOLI, Massimo. 2013. “El debate sobre la calidad de la democracia en América Latina 35 años después del inicio de la tercera ola en la región”, *La calidad de las democracias en América Latina*, LUISS-IDEA Internacional.

LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Daniel ZOVATTO

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de representación del sistema de partidos¹ y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como una manera complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar.

Los objetivos centrales de este ensayo son:

- Determinar hasta qué punto las instituciones de democracia directa se encuentran institucionalizadas en los sistemas políticos latinoamericanos.
- Cuáles son sus principales modalidades y características.
- Cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentaron responder cuando fueron adoptadas en los países de la región.

Ni en la ciencia política ni en el derecho constitucional comparado existe consenso sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta), pero hay acuerdo en la importancia creciente de la participación ciudadana directa en el diseño de las políticas públicas.

¹ Examinada en detalle en Zovatto, 2013.

En este trabajo se considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. Por último, se hace mención a la inclusión legal de la “consulta previa” a grupos indígenas y tribales, dada la relevancia creciente de las actividades económicas que impactan sobre estos sectores sociales.²

En tiempos como los actuales, en los que los poderes legislativos y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Es por ello que algunos gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales promueven diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, al mismo tiempo, se advierte que existe el riesgo de debilitar la ya alicaída democracia representativa, dado el uso demagógico que algunos políticos y gobiernos hacen de los mecanismos de democracia directa.

En este trabajo se presenta un panorama amplio de los mecanismos de democracia directa previstos en las Constituciones latinoamericanas, el uso que se ha hecho de ellos y sus efectos. Tanto la creciente incorporación de la democracia directa en las Constituciones, así como su uso, convierten a la consulta popular,

² Esta definición deja fuera otros mecanismos como la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), pues ellas están acotadas por el ámbito territorial o por el tema en cuestión, y constituyen mecanismos de democracia participativa (Lissidini, 2011: 11-18).

la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato en protagonistas ineludibles de la democracia actual.

II. PRINCIPALES MODALIDADES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan a estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos este tema.

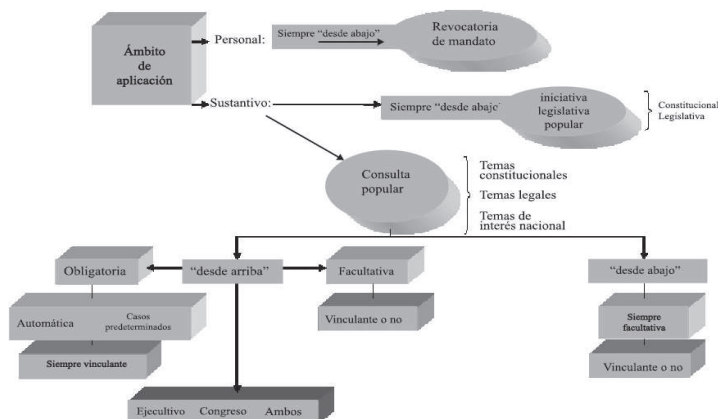
En esta investigación se han clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum), por mucho el mecanismo más usado.
2. Iniciativa legislativa popular.
3. Revocatoria de mandato.

Consciente de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta manera, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, “desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional. Al respecto, en la gráfica 1 se observa la diversidad de mecanismos.

Gráfica 1. Mecanismos de democracia directa



FUENTE: Lissidini, A. *et al.*, 2008: 256.

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales) (Duverger, 1980: 81), en este trabajo se emplea el término “consulta popular” para referirse indistintamente a ellos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución, y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo). Existen ejemplos de consulta obligatoria automática en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá,

Paraguay, Perú y Venezuela, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, en varios países debe consultarse el criterio de la población cuando se promueven iniciativas para modificar la división política administrativa del territorio o los distritos electorales. Ello incluye, según la Constitución Política de cada país, la creación de nuevas provincias, departamentos y/o distritos electorales; la autonomía regional o local; la aprobación de estatutos orgánicos regionales o locales, y los casos de unión de dos o más unidades territoriales o distritos electorales. Consultas populares automáticas en alguna de estas situaciones son posibles en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela.

En Bolivia, además, se realiza la consulta popular de manera automática cuando se trata de aprobar tratados internacionales que referan a aspectos específicamente definidos en la Constitución Política. Procede de igual forma cuando se quiere convocar a una Asamblea Constituyente, situación que también es de consulta automática en Colombia y Ecuador. En Panamá, de manera similar, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente debe ser ratificada en referéndum para ser válida.

En El Salvador se convoca a una consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del difereando territorial entre ese país y Belice y, en Panamá, en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Con respecto a las consultas obligatorias de carácter acotado, éstas se encuentran presentes en Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional (enmienda para el caso paraguayo) debe ser ratificada en última instancia mediante referéndum. En Guatemala, las reformas constitucionales que realice el Congreso sólo necesitan

ratificación popular. Por otra parte, las consultas facultativas (opcionales) también pueden clasificarse en dos grupos:

a) Cuando la iniciativa proviene *desde arriba*, es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo. Éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada.

b) Cuando la iniciativa proviene *desde abajo*, es decir, procedente de la propia ciudadanía, hace falta precisar cuál es la barrera a sortear para poner en marcha el mecanismo (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos).

De los 18 países de la región, en 15 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,³ que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa:

- Ejecutivo, Legislativo o el pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, México y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala y Paraguay.
- Ejecutivo o el pueblo: Colombia, Ecuador⁴ y Perú.⁵
- Legislativo: Brasil.
- El pueblo: Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden o no ser vinculantes; en caso de serlo, requieren o no un quórum determinado. En el constitucionalismo comparado latinoamericano se observa que los procedimientos vinculantes se

³ Los tres países que no tienen consultas facultativas de carácter nacional son Chile, El Salvador y Panamá. Como se indica, en estos tres países sólo es posible realizar consultas populares de carácter obligatorio. En Chile, sin embargo, la Constitución permite la consulta facultativa en el plano subnacional para aprobar la ley orgánica municipal. En Panamá, la Constitución otorga a la ciudadanía el derecho a referéndum sólo en asuntos atribuidos a los Concejos.

⁴ Según la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso la ciudadanía ecuatoriana en el extranjero, pueden convocar a consultas populares.

⁵ De manera genérica, la Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 6, indica que el referéndum puede ser requerido por el Estado o la ciudadanía.

establecen para todas las consultas de carácter obligatorio y para las que suponen ratificar reformas constitucionales. Sin embargo, la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un quórum determinado de la votación.

En Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, todas las consultas son vinculantes y de cumplimiento inmediato. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea o no vinculante. En Argentina, a iniciativa de la Cámara de Diputados, el Congreso de la Nación podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo.

En México, la figura de la consulta popular puede ser convocada sobre decisiones que tengan impacto nacional; para tal efecto, se requiere la firma de 2% de la lista nominal de electores y, para que el resultado de dicha consulta sea vinculante para los poderes públicos, debe haber una participación de al menos 40% de la lista de electores.

En Colombia, tienen carácter vinculante las cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien cuando participa una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referéndum para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta es de cumplimiento obligatorio si concurre por lo menos 51% del total de la participación en la última elección general y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si, por el contrario, el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo periodo de gobierno ni en el siguiente. En Bolivia, la Ley del Referéndum estableció que los resultados de la consulta popular tendrían vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua existe un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

En Costa Rica, por último, los resultados serán vinculantes para el Estado si la participación de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria es de, al menos, 30%. Para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que demanden aprobación legislativa por mayoría calificada, se requiere un mínimo de 40%.

Otro aspecto a destacar es que, en gran parte de la región, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base a disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, entre otros, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador,⁶ Colombia, Costa Rica,⁷ Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En varios países, sin embargo, determinadas materias —por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia— o, en el caso específico de Uruguay, aquéllas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda, consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso es limitado, salvo en Uruguay y Colombia.

⁶ *Idem*.

⁷ Algunos juristas entienden que en México es posible también derogar una ley a través de la iniciativa popular a partir de la reforma constitucional aprobada el 9 de agosto de 2012 (artículo 71, inciso IV y artículo 72, inciso f).

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional que se presentan son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Sin embargo, unos cuantos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provengan de la ciudadanía y que tengan el apoyo de al menos 10% de los electores hábiles deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referéndum aprobatorio” si 10% de los electores inscritos en el censo electoral así lo solicita.

En el caso de Perú, la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente, en Ecuador la nueva Constitución dispone que si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigor. Cuando se trate de reforma constitucional, si la función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con 8% del respaldo electoral requerido para reformas constitucionales.

En República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 incorporó este mecanismo, indicando que no menos de 2% de los ciudadanos inscritos en el registro de electores puede someter proyectos de ley al Congreso Nacional.⁸ Lo mismo sucedió en Honduras con la reforma constitucional de enero de 2011, que incorporó en el artículo 213 la posibilidad de que la ciudadanía, en un número de al menos 3,000 ciudadanos, pueda ejercer el

⁸ Cabe indicar que en el artículo 97 de la Constitución Política se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor del 2% de los inscritos en el registro de electores podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.

mecanismo de iniciativa de ley ciudadana.⁹ La reforma constitucional efectuada en México en 2012, incorporó en su legislación la figura de la iniciativa legislativa popular, la cual se podrá ejercer por parte de la ciudadanía cuando se reúnan las firmas de 0.25% del listado nominal de electores. Dicha reforma todavía no se ha legislado, pero su implementación forma parte del conjunto de medidas aprobadas por el “Pacto por México”, suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes nacionales de la mayoría de los partidos políticos (2 de diciembre de 2012).

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo, y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura).¹⁰ En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Venezuela y Bolivia. En el primer país, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez; en

⁹ Reforma dada el 13 de enero de 2011, y publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 32.425, del 25 de enero de 2011.

¹⁰ En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Coregimiento, y puede comenzarse por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos.

el segundo, en agosto de 2008, cuando también se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales. Sin embargo, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades. En los últimos años, especialmente 2012 y 2013, Bolivia, Perú y Colombia han registrado numerosas solicitudes de revocatoria de mandato a nivel local, como lo mencionan Welp y Serdült en la presente obra. Estas prácticas han promovido un amplio debate tanto a nivel político como académico, sobre la conveniencia o no de estos mecanismos: ¿democratizan o desestabilizan? La revocatoria de mandato ha sido cuestionada por presidentes de diferentes posturas ideológicas (como Evo Morales en Bolivia y Juan Manuel Santos en Colombia). Asimismo, se ha solicitado la revocatoria de mandatarios tanto de “izquierda” como de “derecha” (Lissidini, 2013). Kornblith (2013) concluye que la revocatoria “requiere un adecuado equilibrio entre los requisitos ideados para activar los derechos de los ciudadanos y los disponibles para proteger los derechos de los funcionarios electos”.

El cuadro 1 sistematiza, en dos categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los tres mecanismos citados, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (6) lo constituyen aquellos que no han empleado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación.

Cuadro 1. Mecanismos de democracia directa
en América Latina a nivel nacional

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No

<i>País</i>	<i>Iniciativa legislativa popular</i>	<i>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</i>	<i>Revocatoria de mandato</i>
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Guatemala	Sí	Sí	No
Panamá	Sí	Sí	Sí ^a
Perú	Sí	Sí	No ^b
República Dominicana	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No ^c
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No

FUENTE: Elaboración propia.

^a De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El Código Electoral de Panamá (2006) establece en el artículo 361 que “El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido”. Y en su artículo 366 agrega que “Para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente de libre postulación, se requerirá la firma del 30% de los ciudadanos que conformaban el padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección”.

^b Conforme a los artículos 2, literal a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

^c La última reforma constitucional de República Dominicana (2010) prohíbe explícitamente la revocatoria de mandato (artículo 210, numeral 1).

En resumen, a principios de la década de 1990, en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa para corregir la crisis de representación, tener mayor legitimidad política y, en algunos casos (especialmente en Bolivia y Venezuela), para responder a las demandas sociales por mayor participación ciudadana.

Actualmente, los 18 países de la región regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas Constituciones. Cabe advertir que la gran mayoría de las Constituciones reformadas durante las décadas de 1980 y de 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero es posible identificar dos movimientos de reformas constitucionales (Lissidini, 2013): una que sigue la tradición más “liberal” (la mayoría de la Constituciones latinoamericanas) y otra que se funda en la refundación constitucional de Colombia de 1991 y que se continúa en la Venezolana (1999), se profundiza en la reforma de Ecuador (2008) y, sobre todo, en la de Bolivia (2009).

Todas ellas tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes participativas: reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras); son Constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia); incluyen con rango constitucional a ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas); aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como el *Ombudsman* y los defensores del pueblo), e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana (Lissidini, 2013). Uruguay constituye la excepción a estos movimientos, ya que estos mecanismos datan de 1934.¹¹ Los países que han incor-

¹¹ Sin embargo, ya la ley constitucional de 1912 estableció que toda reforma constitucional debería ser sometida a consulta popular para su ratificación. El 25 de noviembre de 1917 se realizó la primera consulta nacional en la cual se aprobó la Constitución de 1919 que dio inicio a la efectiva democratización del país. En esta Constitución se incluyeron institutos de democracia directa a nivel local y, a partir de 1934 (artículo 284), los ciudadanos pudieron presentar

porado más recientemente estas figuras en sus Constituciones son Costa Rica (mayo de 2002), Honduras (enero de 2004),¹² República Dominicana (enero de 2012),¹³ Ecuador y Bolivia con las nuevas Constituciones aprobadas en ambos países (2008 y 2009, respectivamente) y México que, en julio de 2012, incorporó en su marco constitucional a las figuras de la consulta popular y la iniciativa legislativa popular.¹⁴

Por último, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, México y República Dominicana que, aunque los incluyen, no los han empleado hasta el presente. No obstante el amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, Colombia los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

Otra innovación en materia de democracia directa es la inclusión del derecho a “la consulta previa” a los pueblos indígenas. Este derecho parte del reconocimiento de las naciones como mul-

un proyecto de reforma constitucional (20% de la firmas de los ciudadanos) (Lissidini, 1998: 195-217).

¹² El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo núm. 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004). Posteriormente, en enero de 2011, se realizó una nueva reforma al artículo 5 en mención, por la cual se amplía el uso de estos instrumentos. Así, se establece que el referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, y que la ciudadanía lo apruebe o ratifique. Por su parte, el plebiscito se convocará solicitando a los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Esta reforma fue aprobada el 13 de enero de 2011.

¹³ Véase artículos 97 y 210 de la Constitución Política. En la modificación constitucional del 26 de enero de 2010, por primera vez se contemplan figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal. El artículo 210 indica que las consultas populares mediante referéndum estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración. Cabe señalar que se encuentra pendiente de elaboración la legislación que está llamada a regular este tipo de consulta popular.

¹⁴ Véase artículos 25, 35 y 70 de la Constitución Política.

tiétnicas, pluriculturales y multilingües, responden al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge en buena medida el Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo (OIT)¹⁵ aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración de 2007 sobre los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el grado de disparidad e indefinición legal respecto a quiénes deben ser consultados, en qué circunstancias y con qué consecuencias legales es muy grande y existen numerosas denuncias por falta de consulta a pesar de la obligación legal de hacerlo. Se han realizado consultas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

La mayoría de las consultas se refieren a la explotación minera y, en menor medida, a la hidroeléctrica y a la petrolera. Todavía es pronto para hacer una evaluación del uso e impacto de este mecanismo, pero es probable que vayan en aumento dada la relevancia creciente de los actores en juego, el aumento de las políticas extractivas y la exigencia creciente de los organismos internacionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) de contar con el consentimiento de las comunidades afectadas eventualmente antes de otorgar préstamos.

¹⁵ En su artículo 6, dispone que los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Cuadro 2. Consulta previa a indígenas o pueblos originarios en América Latina

<i>País</i>	<i>Consulta previa a grupos indígenas y tribales</i>
Argentina	Sí (ratificación del convenio internacional)
Bolivia	Sí (obligación constitucional)
Brasil	Sí (ratificación del convenio internacional)
Chile	Sí (ratificación del convenio internacional)
Colombia	Sí (obligación constitucional)
Costa Rica	Sí (ratificación del convenio internacional)
Ecuador	Sí (obligación constitucional)
Guatemala	Sí (ratificación del convenio internacional)
Panamá	Sí ^a (por ley específica y ratificación del convenio)
Perú	Sí (por ley) ^b
República Dominicana	Sí (ratificación del convenio internacional, en este país la ratificación de los convenios internacionales no tiene fuerza de ley)
Uruguay	No
Venezuela	Sí (obligación constitucional)
El Salvador	No
Honduras	Sí (ratificación del convenio internacional)
Nicaragua	Sí (ratificación del convenio internacional)
Paraguay	Sí (ratificación del convenio internacional)
México	Sí (ratificación del convenio internacional)

FUENTE: Lissidini (2013).

^a El caso de Panamá es bastante peculiar, pues si bien ningún gobierno panameño ha ratificado el convenio 169 de la OIT, en su Constitución Nacional reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas. Asimismo, la Ley

General del Ambiente (1o. de julio de 1998) incorpora el mecanismo de consulta previa y en su artículo 103 aclara que “En caso de actividades, obras o proyectos, desarrollados dentro del territorio de comunidades indígenas, los procedimientos de consulta se orientarán a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras”.

^b Es el primer país de América Latina que implementa por ley el Convenio de la OIT (Ley núm. 29785, Ley de Derecho Indígena o Pueblos Originarios a la Consulta Previa, 23 de agosto de 2011).

III. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El cuadro 3 presenta una visión sistematizada de la aplicación de consultas populares a nivel nacional en los países de la región durante el periodo 1978-2012.

Cuadro 3. América Latina: consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y 2012¹⁶

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador, no vinculante. Promovió una intensa movilización de los partidos y legitimó la decisión del presidente Raúl Alfonsín, iniciador de la propuesta. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. <i>Gana la posición del gobierno.</i>

¹⁶ En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta popular a nivel nacional en América Latina entre 1978 y marzo de 2012. En cinco de esos casos, los mecanismos fueron empleados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Bolivia	Jul. 2006	Referéndum	Referéndum nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales.	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en 5 departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. <i>Gana la posición del gobierno de Evo Morales en 5 departamentos y pierde en 4.</i>
Bolivia	Ago. 2008	Referéndum	Referéndum Revocatorio del presidente Morales, el vicepresidente y 8 prefectos departamentales.	Aprobada la continuidad del presidente Morales.	Legitimador del presidente Evo Morales y su proyecto de Nueva Constitución Política para Bolivia. Aun así, también fue aprobada la continuidad de los 4 prefectos que mantienen la posición por la autonomía. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Bolivia	Ene. 2009	Referéndum	Referéndum para aprobar la nueva Constitución Política.	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata	Legitimación del mandato del presidente Evo Morales, quien además con la nueva Constitución puede optar por la reelección. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen vigente. República y presidencialismo. Vinculante. Gana la posición del gobierno de Itamar Franco.
Brasil	Oct. 05	Referéndum	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones.	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno de Ignacio Lula da Silva por prohibirlo. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Chile	Sep. 80	Plebis-cito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución que institucionalizó el régimen militar y aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta al menos 1989. <i>Gana la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.^a</i>
Chile	Oct. 88	Plebis-cito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, a continuación, acelerar la apertura democrática. <i>Pierde la posición del gobierno militar de Augusto Pinochet.</i>
Chile	Jul. 1989	Plebis-cito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. <i>Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.</i>
Colombia	Mar. 1990	Consulta “informal”	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [“Séptima papeleta”].	Aprobada	Con base en esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. <i>Gana la posición del gobierno de César Gaviria.</i>
Colombia	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobada	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la Presidencia. <i>Gana la posición del gobierno de Ernesto Samper.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Colombia	Oct. 2003	Referendum	Dieciocho consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del presidente relativas a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, la eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del presidente Álvaro Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Costa Rica	Oct. 2007	Referendum	Referendum para que la ciudadanía apruebe o impruebe el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” ¹ (CAFTA).	Aprobado	Aprobación definitiva del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (CAFTA). <i>Gana la posición del gobierno de Óscar Arias Sánchez.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. <i>Con este resultado se inicia el proceso de democratización en el Ecuador. Gana la posición de gobierno (Consejo Supremo de Gobierno).</i>
Ecuador	Jun. 1986	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos.	Rechazada	Convocada por el presidente. Se convirtió en un plebiscito de su gestión que le resultó negativo. <i>Pierde la posición del gobierno de León Febres Cordero.</i>
Ecuador	Ago. 1994	Consulta de siete preguntas	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto presidente. En general apuntaban a dar legitimidad al presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gubernamental del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. <i>Gana la posición del gobierno.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecuador	Nov. 1995	Consulta de 11 preguntas	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad de que el presidente pudiera disolver el parlamento. Además, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada <i>in totum</i> .	Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Ecuador	May. 1997	Consulta de 14 preguntas	Catorce preguntas. Puntos principales: apoyar la destitución de Abdalá Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. <i>Gana la posición del gobierno de Alarcón.</i>
Ecuador	Nov. 2006	Consulta de tres preguntas	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	Las tres preguntas propuestas por el presidente Alfredo Palacios fueron aprobadas. <i>Gana la posición del gobierno.</i> El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Ecua- dor	Abr. 2007	Referén- dum	Convocatoria a Asamblea Con- stituyente.	Aprobado	La convocatoria a Con- stituyente realizada por el presidente Rafael Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asam- blea Constituyente para transformar el marco in- stitucional del Estado y elaborar una nueva Con- stitución. <i>Gana la posición del go- bierno.</i>
Ecua- dor	Sep. 2008	Referén- dum	Aprobación de la nueva Consti- tución Política.	Aprobado	Ratificación del proyecto político del presidente Ra- fael Correa que además, se abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. <i>Gana la posición del go- bierno.</i>
Ecua- dor	May. 2011	Refe- réndum (cinco pregun- tas con resulta- dos vincu- lantes) y consulta popular (cinco pregun- tas, no vinculan- te)	Caducidad de la prisión preventiva, res- tructuración del Poder Judicial, regulación de la Banca y endure- cimiento de las penas (Reforma constitucional). Consulta sobre prohibición de juegos de azar y los espectáculos con matanza de animales, obligatoriedad de afiliación a la seguridad social.	Aprobados	Legitimación plebiscitaria del presidente. <i>Gana la posición del go- bierno de Rafael Correa.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Guatemala	Ene. 1994	Consulta popular (Referéndum)	Reforma constitucional.	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fallido autogolpe del presidente Jorge Serrano. <i>Gana la posición del gobierno de Ramiro León Carpio.</i>
Guatemala	May. 1999	Consulta popular (Referéndum)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. <i>Pierde la posición del gobierno de Álvaro Arzú.</i>
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Se logra acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. <i>Gana la posición del gobierno de Ricardo de la Espriella.</i>
Panamá	Nov. 1992	Referéndum	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. <i>Pierde la posición del gobierno de Guillermo Endara Galimany.</i>
Panamá	Ago. 1998	Referéndum	Reforma constitucional. Reección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó en contra de la gestión del presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Panamá	Oct. 2006	Referéndum	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. <i>Gana la posición del gobierno de Martín Torrijos.</i>
Perú	Oct. 1993	Referéndum	Ratificación de la Constitución.	Aprobado	Aprobación de la nueva Constitución, que aumenta el poder del presidente y permite su reelección inmediata. Legitimación del nuevo régimen del presidente Alberto Fujimori (quien diera un autogolpe en 1992, cerrando el Congreso Nacional). <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. <i>Pierde la posición del gobierno militar de Aparicio Méndez.</i>
Uruguay	Abr. 1989	Referéndum	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía que cometieron delitos durante el gobierno militar.	Rechazado	La Ley se mantuvo confiando respaldo popular a una decisión muy controvertida. El gobierno estaba a favor de mantener la Ley de Caducidad. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Nov. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Promovido por la Comisión Nacional de Jubilados. Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones establecido en la propia Constitución. El gobierno estaba en contra. <i>Pierde la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Dic. 1992	Referéndum	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. El gobierno estaba en contra de la derogación de la ley. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Ago. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	Tanto el gobierno como la oposición estaban a favor de las reformas, pero fue rechazada por los ciudadanos. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegieran a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. El gobierno estaba en contra de la reforma. <i>Pierde la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Gana la posición del gobierno de Luis Alberto Lacalle.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Dic. 1996	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales. El gobierno estaba a favor de la reforma. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Gana la posición del gobierno de Julio María Sanguinetti.</i>
Uruguay	Dic. 2003	Referéndum	Recurso contra la Ley No. 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. El gobierno estaba en contra de la derogación; sin embargo, fue derogada por la ciudadanía. <i>Pierde la posición del gobierno de Jorge Batlle.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Uruguay	Oct. 2004	Plebiscito	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. <i>Pierde la posición del gobierno de Jorge Batlle.</i>
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito	Anular la Ley de Caducidad	Rechazado	Se mantiene la Ley de Caducidad que también fue objeto de plebiscito en 1989. Se mantienen impunes los crímenes de Estado cometidos por la dictadura uruguaya. <i>Pierde la posición del gobierno de Tabaré Vázquez.</i>
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito	Voto epistolar: permitir el voto en el extranjero.	Rechazado	No se permite el voto de las y los uruguayos en el extranjero. Ésta fue una iniciativa de la bancada oficialista en el Parlamento. <i>Pierde la posición del gobierno de Tabaré Vázquez.</i>
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>
Venezuela	Dic. 1999	Referéndum	Reforma constitucional.	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Tema</i>	<i>Resultado</i>	<i>Efecto</i>
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum	Renovación dirigencia sindical.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. <i>Gana la posición del gobierno de Hugo Chávez.</i>
Venezuela	Ago. 2004	Referéndum	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	El presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República. <i>Gana la posición del gobierno.</i>
Venezuela	Dic. 2007	Referéndum	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado Socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a siete años.	Rechazado	No fructificó la iniciativa del presidente Chávez de incrementar sus poderes presidenciales y transformar la estructura del estado. <i>Pierde la posición del gobierno.</i>
Venezuela	Feb. 2009	Referéndum	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular.	Aprobado	Se legitima al gobierno y con ello la posibilidad de reelección ilimitada para el presidente Hugo Chávez. <i>Gana la posición del gobierno.</i>

FUENTE: Payne, J. M. *et al.*, 2006: 249-253 (información actualizada a 2012).

^a Los opositores al régimen de Augusto Pinochet, y muchos analistas, consideran este plebiscito como un fraude electoral (Navia, P., 2004: 81).

Como claramente se desprende del cuadro 3, entre 1978 y mayo de 2012 en 12 países de la región se llevaron a cabo unas 50 consultas populares.¹⁷ En 31 ocasiones (62%), la posición del gobierno salió vencedora y en las 19 restantes la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con nueve de las 14 consultas celebradas (64%). Si se analizan los resultados de las 20 consultas celebradas desde 2000 a la fecha, observamos que en 13 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (65%), cuatro en Bolivia (2004, 2006, 2008 y 2009); cuatro en Ecuador (2006, 2007, 2008 y 2011); 3 en Venezuela (2000, 2004 y 2009); una en Costa Rica (2007), y una en Panamá (2006).

A su vez, de 2000 a la fecha la tesis del gobierno fue derrotada en siete ocasiones (37%): en Uruguay, cuatro en 2003 y 2004, y dos en 2009; en Colombia, una en 2003; en Brasil, una en 2005, en la cual el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para desprejarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno; y en Venezuela, una en 2007, cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

El hecho de que cinco de las 50 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios resulta significativo: Uruguay en 1980; Chile en 1980, 1988 y 1989, y Panamá en 1983. En este último, el referéndum aprobado en 1983 fue producto del consenso entre el gobierno y la oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno. En Uruguay, los resultados del

¹⁷ Si se contabilizan las preguntas específicas que integran cada consulta como una consulta *per se*, el número de consultas es muy superior a 50. Cabe destacar, asimismo, que en Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta, puesto que no fueron oficiales: el referéndum de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el de septiembre de 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndums para la autonomía de cuatro Departamentos, sin embargo no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

plebiscito celebrado en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980, como instrumento para validar la continuidad de Pinochet, obtuvo un resultado desfavorable. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 24 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (48%): nueve en Uruguay, cinco rechazadas y cuatro aprobadas; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; tres en Venezuela, dos aprobadas y una rechazada; dos en Chile, ambas aprobadas; tres en Ecuador, todas aprobadas; dos en Guatemala, una aprobada y una rechazada; una en Brasil, rechazada, y una en Perú, que fue aprobada. Asimismo, se han celebrado dos consultas expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas Constituciones políticas: Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 24 consultas trataron sobre diversos temas. La de Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, el referéndum autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referéndum revocatorio al que se sometió. La consulta efectuada en Brasil en octubre de 2005 para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada; la de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización; en 1997, una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referéndum de 2003 sometió a consideración de la

ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

En Chile, en 1988, se sometió a plebiscito la continuidad del general Augusto Pinochet, cuyo resultado fue negativo y propició el aceleramiento del proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referéndum de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). En Ecuador se realizaron seis consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta negó, entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del periodo a los legisladores provinciales. La tercera consulta se celebró en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de su sucesor, Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta, en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En la sexta y última, en 2011, el presidente Correa sometió a consulta un cuerpo de 10 preguntas; cinco de ellas implicaban enmienda constitucional y las cinco restantes no implicaron cambios a la carta política. Los temas para la enmienda constitucional giraron en torno a realizar cambios a la legislación sobre prisión preventiva, la reestructuración del Consejo de la Judicatura, así como la necesidad de regular los negocios relacionados con la Banca y los medios de comunicación.

En 2006, en Panamá, se llevó a cabo un referéndum con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Uruguay, cinco consultas celebradas en 1989, 1992, 2003 y dos en 2009 buscaban anular determinada legislación; la primera y las dos últimas fueron rechazadas y se mantuvo la ley.

En los otros dos casos (1992 y 2003) se derogaron las leyes en cuestión. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23.5% del electorado. Finalmente, el resultado de la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuación en el Ejecutivo.

En cuanto al origen de las consultas populares, cabe destacar que la amplia mayoría de las realizadas durante el periodo 1978-2012 resultó de iniciativas surgidas “desde arriba”. En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en 2005,¹⁸ Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las ocho realizadas en Ecuador. En total, 16 casos. Desde 1978 a la fecha, todos los países latinoamericanos reformaron o reemplazaron sus Constituciones. La enorme mayoría de dichas reformas y refundaciones constitucionales fue promovida o iniciada por los poderes ejecutivos. En aquellos casos en que la Constitución exigía la ratificación popular, se convocó a consulta. Del total de 50 consultas realizadas para aprobar o rechazar Constituciones: el Ejecutivo, en conjunto con el Legislativo, inició 27 de las 50, otras 10 nacieron de acuerdos de la clase política plasmados en Constituciones aprobadas o rechazadas, o resultaron de previsiones constitucionales previamente pactadas, como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referéndums en Panamá de 1983 y 2006. En total, 37 de las consultas se llevaron a cabo con base

¹⁸ Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

en iniciativas desde arriba, es decir, fueron iniciadas o promovidas por los poderes ejecutivos o legislativos.

Los 13 casos restantes partieron de iniciativas desde abajo, o sea, fueron los ciudadanos quienes iniciaron el proceso. Diez en Uruguay: tres reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004), tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999) y cuatro plebiscitos convocados para revocar leyes. La undécima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, con carácter informal y dio origen a la nueva Constitución de 1991; la duodécima en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. Por último, la décimo tercera, en Bolivia en 2006, cuando las organizaciones más importantes de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para celebrar el referéndum sobre las autonomías departamentales del país.

IV. USO Y FRECUENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES

El buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces de participación directa (Kornblith, 2007). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una *democracia plebiscitaria*.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 34 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Estas instituciones han sido

utilizadas sólo en 12 de los 18 países que regulan estos mecanismos —todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso (1980), y Panamá, también en un caso (1983)—, pero de manera frecuente sólo en dos de ellos —Ecuador y Uruguay—. ¹⁹ En Venezuela, por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Chávez; situación similar ocurre en Bolivia desde la llegada de Evo Morales a la presidencia. Por su parte, en Panamá, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. Así, 37 de los 50 procesos (74%) han tenido lugar sólo en cinco países: 14 en Uruguay, nueve en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. En términos cuantitativos, 28% de los 18 países de la región, concentra 74% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y 2012, y un solo país, Uruguay, concentra el 28% del total de estas consultas.

Una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha muestra una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), en la de 1990 el número saltó a 20 (41%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 20 consultas (40%): cuatro en Bolivia; cuatro en Uruguay; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador; una en Brasil; una en Colombia; una en Costa Rica, y una en Panamá. ²⁰

Importa señalar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región

¹⁹ Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80%. (Pachano, S., “Democracia directa en Ecuador”, 2007, p. 8, en: <http://www.gobernabilidadandina.org/download/1196224055.pdf>).

²⁰ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

Andina. De los 20 procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y mayo de 2012, 12 de ellos (63%), tuvieron lugar en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador y uno en Colombia.

En síntesis, a escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta depende del contexto partidario y de la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de referéndum. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que cuenta con una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa (González Risotto, 2008).

Por el contrario, en Ecuador (el segundo país que más ha recurrido a estos mecanismos en la región latinoamericana), diversos presidentes en situación de constante asedio o de dudosa legitimidad, ante un sistema político partidario débil y fragmentado, apelaron a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas, con efectos no siempre positivos para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en ese país. Pero también en los últimos años este mecanismo ha sido empleado por parte de presidentes fuertes que buscan plebiscitar sus decisiones en la opinión pública, sorteando a los partidos y generando un vínculo directo sin intermediación.

En los tres países más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo. En Argentina, a escala nacional registra únicamente una consulta popular (sin efecto vinculante) sobre el tema del laudo limítrofe sobre el Canal de Beagle. En Brasil han tenido lugar dos experiencias: la primera fue la consulta obligato-

ria llevada a cabo en 1993 respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, que arrojó resultados adversos para ambas propuestas; la segunda experiencia, realizada en octubre de 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones. Finalmente, en México, estos mecanismos no se utilizaron del todo a escala nacional por no estar regulados en su ordenamiento constitucional.

La acotada utilización de los mecanismos de democracia directa en países como Argentina, Brasil y Chile lleva a analizar la importancia del diseño legal de la democracia directa. En Argentina, la consulta popular no puede ser promovida por la ciudadanía y, si bien puede iniciarla el Ejecutivo o el Congreso, no tiene carácter vinculante. Por su parte, la Constitución de Brasil deposita en el Congreso la potestad de promover una consulta popular con carácter vinculante; es decir, ni el presidente ni los ciudadanos pueden hacerlo. La Constitución chilena, a diferencia del resto de América Latina, no introdujo modificaciones durante el proceso de democratización, los ciudadanos no tienen la posibilidad de presentar una ley o una consulta popular. En ninguno de los tres países es posible promover la revocatoria del mandato de los cargos electos a nivel nacional.

Algo muy diferente sucede en los tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Venezuela), puesto que, como ya se analizó, en ellos la democracia directa adquirió rango constitucional. La Constitución de Venezuela de 1999 expandió considerablemente los mecanismos de democracia directa con el objetivo explícito de promover una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y en el mismo sentido lo hicieron Bolivia (2004 y 2009) y Ecuador (2008).

V. ORIGEN DE LA CONVOCATORIA DE LAS CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA

Treinta y siete de las 50 consultas populares (74%) se originaron *desde arriba* y sólo 13 fueron iniciadas *desde abajo* (26%),

de las cuales 10 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos países prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el periodo en estudio. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. En Uruguay, la clase política registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; más tarde, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. En Perú (1993), el ex presidente Fujimori y, en Venezuela (1999), el presidente Chávez utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada. En 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en uno de carácter socialista. Sin embargo, más recientemente, en 2009, Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que abre la reelección ilimitada y que también aplica para los demás cargos de elección popular.

En Colombia, el ex presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron ne-

gativos en razón de que sólo una de las preguntas logró los votos necesarios para su aprobación.

En Bolivia, el referéndum convocado por el ex presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió afianzar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos, si bien poco tiempo después una nueva ola de protestas provocó la renuncia del presidente Mesa. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del presidente (que no tenía representación legislativa) fue una victoria política que le abrió un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que había tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución Política en el referéndum de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa.

En Costa Rica, el presidente Arias convocó a referéndum en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). Esto se dio tras un intenso debate nacional, y adelantándose a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que habría retrasado significativamente la fecha de la consulta, lo cual muy posiblemente hubiera significado la imposibilidad de ratificar el Tratado a tiempo para su puesta en marcha antes de marzo de 2008.

Por último, destaca el caso de Evo Morales en Bolivia, quien en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referéndum revocatorio para su mandato, junto con el del vicepresidente y ocho prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución Política.

VI. PAPEL DESEMPEÑADO POR LA SOCIEDAD CIVIL

Los ordenamientos constitucionales de varios países latinoamericanos prevén la iniciativa de la ciudadanía para reformar la Constitución, lo que en principio supone una mayor capacidad de decisión de su parte. Sin embargo, debe advertirse que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil, a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999, para defender al sector de jubilados y pensionistas, a sectores ligados a la enseñanza y al Poder Judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los plebiscitos derogatorios planteados en Uruguay en 1989 y 2009, referidos a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares) y promovidos por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, que en ambas oportunidades fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la compañía telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de la empresa y se aprobó; el de 2003, que rechazó la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a la propuesta. Como puede verse, en Uruguay la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada, dado que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias.²¹

²¹ En 2004, vecinos y organizaciones ambientalistas, conjuntamente con el sindicato de trabajadores de la empresa estatal del agua impulsaron un referéndum para evitar la privatización del servicio y declarar que el “acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”, y lograron la adhesión a la reforma de 63 por ciento de los ciudadanos. En Uruguay, todas las iniciativas contra las privatizaciones fueron promovidas por los sindicatos de las empresas en cuestión. La totalidad de las consultas que llegaron a la instancia de votación fueron aprobadas, aunque vale aclarar que algunas

En Colombia, el Movimiento estudiantil de la Séptima papeleta promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar al referéndum revocatorio del presidente Chávez y, más recientemente en Bolivia, en 2006, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300,000 firmas válidas que dieron paso al primer referéndum por iniciativa popular de la historia del país. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana.

En Argentina, la iniciativa popular legislativa ha sido utilizada desde 2001 para proponer leyes al Parlamento. Como producto de ello se aprobó la ley “Contra el hambre más urgente” y se promovieron otras iniciativas. Sin embargo, al no estar previstas sanciones legales, muchas de ellas no fueron ni siquiera debatidas en el Poder Legislativo (Lissidini, 2013).

Cabe destacar la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Ésta es una opción (no regulada constitucionalmente) que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó en 1999 para que personas, sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en la corriente legislativa.²²

Otro caso similar es la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en mayo de 2001 como una Comisión dentro

propuestas no se concretaron, por ejemplo la de los trabajadores de la compañía del gas, por no contar con el apoyo político-partidario suficiente. Lissidini, A. 2012, “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos” (Cameron, Maxwell A. *et al.*, 2012: 235-272).

²² Desde abril de 1999 y hasta febrero de 2010, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 942 propuestas de legislación, de las cuales 10 ya son ley y otras 45 son proyectos que figuran dentro del orden del día de las comisiones legislativas. Asamblea Legislativa, marzo de 2010, en: http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx

de la Cámara de los Diputados; por medio de ella, cualquier entidad civil organizada puede presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas son analizadas por 18 diputados y, en caso de aprobarse, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara (Barreto y Fleischer, 2007: 342).

En cuanto a los efectos que han tenido estos mecanismos, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil, que ha desempeñado hasta la fecha más un papel de control y freno que de creación e innovación, y sólo en algunos pocos casos.²³

Por su parte, el fortalecimiento de los niveles de control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. En este sentido se pueden citar dos ejemplos. El primero, el referéndum abrogatorio en Uruguay, cuyo resultado es todavía objeto de debate.²⁴ El segundo, como ya se advirtió, el referéndum de Venezuela (2007), en el que se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que pretendían aumentar significativamente los poderes presidenciales y modificar la estructura del Estado democrático a uno de tipo socialista.

²³ Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuercen a la “sociedad civil”, pues no parecen disminuir el “desencanto” sino que, más bien, constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales, Thibaut, B., “Instituciones de democracia directa” (en Nohlen, D. *et al.*, 2007: 65-88).

²⁴ En el caso de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el periodo dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero continúa la disputa por la memoria y la historia, así como por reparaciones. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992, y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía. Más tarde, se otorgaron por concesión, a operadores privados, formas de transmisión de datos y telefonía celular.

VII. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En lo que refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países sino también las hay dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado. También es importante considerar que en algunos de ellos el voto es obligatorio, lo que incide en los resultados electorales.²⁵

Especialmente notorios, por su reducida participación, resultan los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que los caracteriza. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos de 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ocurrió, los resultados no fueron impugnados ni cuestionada su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

El cuadro 4 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 hasta 2009 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las Constituciones nacionales. Asimismo, se presentan los promedios por país y, de manera comparada, la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa se promedia por décadas.

²⁵ El voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Venezuela, Colombia y Nicaragua el ejercicio del voto no es obligatorio (Payne, J. M. *et al.*, 2006: 270).

**Cuadro 4. Consultas populares en América Latina.
Participación electoral 1978-2012**

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emi- tidos</i>	<i>% de parti- cipación</i>	<i>Prome- dio por país</i>
Argentina	Nov. 1984	Consulta ^a	17'824,795	12'902,637	72.39	72.39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90'256,552	67'010,409	74.24	76.19
	Oct. 2005	Referéndum	122'042,615	95'375,824	78.15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4'458,293	2'678,518	60.06	79.52
	Jul. 2006	Referéndum	3'713,376	3'138,324	84.51	
	Ago. 2008	Referéndum	4'047,706	3'370,980	83.28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3'891,316	3'511,699	90.24	
	Mar. 1990	Consulta informal	14'237,110	5'426,886	38.11	
Colombia	Oct. 1997	Consulta	20'446,366	N/D	N/D	32.36
	Oct. 2003	Referéndum	25'069,773	6'673,050	26.61	
	Sep. 1980	Plebiscito ^b	N/D	6'271,368	N/D	
Chile	Oct. 1988	Plebiscito	7'435,913	7'251,943	97.53	95.63
	Jun. 1989	Plebiscito	7'556,613	7'082,084	93.72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2'654,629	1'572,684	59.24	59.24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2'088,874	1'811,640	86.73	71.38
	Jun. 1986	Consulta	4'255,568	3'130,361	73.56	
	Ago. 1994	Consulta- encuesta	6'214,358	3'977,374	64	
	Nov. 1995	Consulta- encuesta	6'577,974	3'857,590	58.64	
	May. 1997	Consulta- encuesta	6'890,832	4'083,106	59.25	
	Nov. 2006	Consulta- encuesta	9'021,773	6'813,421	75.5	
	Abril 2007	Referéndum	9'188,787	6'578,224	71.58	
	Sep. 2008	Referéndum	9'754,883	7'395,360	75.81	
	May. 2011	Referéndum	11'158,419	8'634,376	77.37	
Guate- mala	Ene. 1994	Referéndum	3'439,331	545,894	15.87	17.22
	May. 1999	Referéndum	4'080,398	757,940	18.57	
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834,409	556,969	66.75	53.38
	Nov. 1992	Referéndum	1'397,003	559,651	40.06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1'718,870	1'123,901	63.39	
	Oct. 2006	Referéndum	2'132,842	924,029	43.32	

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Electores inscritos</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>% de participación</i>	<i>Promedio por país</i>
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11'620,820	8'178,742	70.38	70.38
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1'977,951	1'689,424	85.41	80.97
	Abr. 1989	Referéndum	2'283,597	1'934,715	84.72	
	Nov. 1989	Plebiscito	2'302,771	2'056,355	89.3	
	Dic. 1992	Referéndum	2'345,077	1'941,829	82.8	
	Ago. 1994	Plebiscito	2'278,375	1'964,771	86.24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2'328,478	2'130,618	91.5	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2'328,478	2'130,618	91.5*	
	Dic. 1996	Plebiscito	2'343,920	2'019,843	86.17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2'402,160	2'147,149	89.38*	
	Dic. 2003	Referéndum	2'466,682	1'929,042	83.25	
	Oct. 2004	Plebiscito	2'477,190	2'228,360	89.69*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2'562,589	1'090,859	47.36*	
	Oct. 2009	Plebiscito (Voto Epistolar)	2'562,589	850,691	36.93*	
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11'022,031	4'129,547	37.47	50.23
	Dic. 1999	Referéndum	10'940,596	4'819,056	44.05	
	Dic. 2000	Referéndum	11'202,214	2'632,523	23.5	
	Ag. 2004	Referéndum revocatorio	14'037,900	9'815,631	69.92	
	Dic. 2007	Referéndum	16'109,664	9'045,344	56.1	
	Feb. 2009	Referéndum	16'652,179	11'710,740	70.32	
			Promedio 1978-2012^c			67.59
			Promedio década 1980^d			82.50
			Promedio década 1990^e			64.35
			Promedio 2000^f			67.23

FUENTE: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

N/D: No disponible

* En estas instancias, la ciudadanía sólo podía adherir a la reforma (es decir, formalmente no se contabilizan los votos en contra o las abstenciones).

^a Si bien el voto en Argentina es obligatorio, para la consulta no lo fue.

^b El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes núms. 3464 y 3465, del 11 y 12 de

agosto, respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de inscripción previa. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

^c Toma en cuenta 47 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

^d Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

^e Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

^f Toma en cuenta 20 procesos.

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 67.59%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar el promedio de participación, apreciamos que Chile²⁶ y Uruguay registran los promedios más altos (95.63 y 80.97%, respectivamente). En el caso uruguayo, a partir de 1994, cuando se trata de una iniciativa popular de reforma constitucional, en la instancia electoral sólo se contabilizan las adhesiones a favor (es decir, se asume de hecho que aquellos que no introducen la papeleta por el “Sí”, están en contra de la reforma). Por lo tanto, si eliminamos estas instancias del promedio, el porcentaje de participación es aún mayor. Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50% y menos de 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50 por ciento: Colombia (32.36%) y Guatemala (17.22%).

Otro aspecto que importa resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre las décadas de 1980 y 1990,

²⁶ Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

y el leve repunte con las realizadas después del año 2000, aunque siempre muy por debajo del promedio inicial registrado durante la década de 1980. En este sentido, durante esa última década las diez consultas populares celebradas promediaron 82.50% de participación electoral, en las 20 consultas efectuadas durante los años noventa el promedio bajó a 64.35%, y en las 20 consultas realizadas después de 2000 el promedio subió levemente hasta 67.23 por ciento.

En suma, destacan dos tendencias durante el periodo en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre los años ochenta y noventa) y, la segunda, que refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de los ochenta a los noventa, pero con una leve tendencia al alza en las consultas que se han llevado a cabo después de 2000.

VII. CONSECUENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy, en América Latina, la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares.

Tampoco puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado

o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento.

En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de forma indirecta en Ecuador, donde el ex presidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. De nuevo, Ecuador es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes sin instrumentación posterior condujeron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirseles responsabilidad directa en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de tres presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en favor de la estabilidad.

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecerían carecer de una tendencia clara aunque en los últimos años, como se explica más adelante, han sido centrales para aprobar reformas significativas. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras, como en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otros han sido más bien revolucionarios y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos, los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, y luego las aceptó en 1994. Por último, en diciembre de 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que, como ya analizamos, buscaban establecer un Estado socialista y la reelección presidencial indefinida, fueron rechazadas por la ciudadanía. No obstante, en febrero de 2009 se ratificaron en referéndum las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de consultas para la aprobación popular y puesta en vigor de nuevas Constituciones políticas: la de Ecuador en 2008 y la de Bolivia en 2009. Estos dos ejemplos resultan reveladores de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos de centro-izquierda, se intentó utilizar los mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992.²⁷

²⁷ Como señala Lissidini: “La democracia directa ha sido utilizada en el caso uruguayo como herramienta para la defensa de intereses sectoriales o corporativos. El plebiscito que dio origen a este tipo de iniciativas fue el de 1989, en el cual las organizaciones de jubilados se movilizaron con éxito para que las asignaciones y pensiones se ajustaran en función del Índice Medio de los Salarios. Estos mismos actores propusieron en 1994 otro plebiscito también exitoso, para derogar las reformas a la seguridad que había introducido el gobierno de

En Ecuador, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe trató de lograr la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se ratificó en referéndum el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente competencia del Poder Legislativo, razón por la cual

Luis Alberto Lacalle y prohibir cualquier modificación al sistema de jubilación a través de la Rendición de Cuentas. También se pueden agrupar dentro de esta categoría el plebiscito que promovieron en 1994 los sindicatos de enseñanza para que se estableciera para la educación pública 27% del Presupuesto Nacional y el plebiscito que llevaron adelante en 1999 las distintas asociaciones para dar autonomía financiera al Poder Judicial (la propuesta quitaba injerencia al Poder Ejecutivo en la elaboración del presupuesto del Poder Judicial y le resta poder de veto sobre la estimación presentada por la Corte Suprema de Justicia). Ninguna de estas dos propuestas de reforma constitucional fueron aprobadas, aunque fueron respaldadas por un número muy similar a la cantidad de votos que obtuvo el Frente Amplio en esa misma instancia electoral (1994 y 1999 respectivamente)". Lissidini, A., "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos" (en Cameron, Maxwell A. *et al.*, 2012: 35-272).

la experiencia de Costa Rica abre una nueva opción de participación ciudadana sobre nuevos temas económicos.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Un balance de todo lo hasta aquí analizado arroja diez consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar rumbo a una mayor precisión sobre este tema para, de este modo, entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.
2. No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional, con excepción de Uruguay y, en menor medida, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.
3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente *desde arriba*, pues en 37 de las 50 realizadas, los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, con todo y que en diez de los 18 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta

popular, bajo diversas modalidades y respecto a diferentes temas.

4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características sino que, por el contrario, se ven altamente influenciados por éstas.
5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).
6. Es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data de 1934), y que nos encontramos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. Y, en segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de *reformas constitucionales refundacionales* (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

7. Los niveles de participación electoral para la región (entre 1978 y 2012) son de 67.59%. Asimismo, los promedios regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de 1980 con la de 1990. Asimismo, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Se destacan en particular los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile (si bien éste es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que han presentado en el uso de estos mecanismos en países como Colombia y Guatemala.
8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 28.8% de acuerdo con la CEPAL para 2012) y de desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

Los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementa-

rias. En ocasiones, sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso, más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como ocurre en la actualidad en la Región Andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central dependa de cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. Consecuentemente es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.
10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que, en más de una ocasión, han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (Aragón y López, 2000: 981).

Por ello, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

En síntesis, en sociedades como las latinoamericanas, con altos niveles de pobreza, con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y, sobre todo, donde la política vive bajo sospecha, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

Sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, es posible que el uso de estas instituciones maximice el conflicto y, como señala Sartori, llegue a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías” (1988). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial hacer un uso prudente de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable un empleo prudente y no desvirtuado de estos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel y LÓPEZ, José Luis. 2000. "Plebiscito", *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, IIDH.
- BARRETO, Leonardo y FLEISCHER, David. 2007. "Reformas políticas y democracia en Brasil", en ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAMERON, Maxwell A. et al. (eds.). 2012. *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.
- DUVERGER, Maurice. 1980. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed., Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo. 2008. "Democracia directa: el caso de Uruguay", en LISSIDINI, Alicia et al. (coords.). *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- KORNBLITH, Miriam. 2007. "Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela", en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007, en http://www.dd-la.ch/download/Kornblith_Miriam.pdf
- LISSIDINI, Alicia. 2011. *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>
- , 2012. "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos", en CAMERON, Maxwell A. et al. (eds.), *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.
- , 1998. "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)", *Cuadernos del CLAEH*, Uruguay, Revista Ciencias Sociales, editada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, segunda serie, año 23, núm. 81-82, 1998/1-2).

- , 2013. “La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales”, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013.
- *et al.* (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.
- NAVIA, Patricio. 2004. “Participación electoral en Chile, 1988-2001”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, núm. 1.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.). 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE.
- PACHANO, Simón, “Democracia directa en Ecuador”, en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007: <http://www.gobernabilidadandina.org/descarga/1196224055.pdf>
- PAYNE, J. Mark *et al.* (coords.), 2006. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-IDEA.
- SARTORI, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- THIBAUT, Bershard, “Instituciones de democracia directa”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.). 2007. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-TEPJFM-IFE-FCE.
- ZOVATTO, Daniel. 2013. “La reforma en los partidos políticos”, en ZOVATTO, D., *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)*, tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid, consultable en <http://eprints.ucm.es/17751/>
- , “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en LISSIDINI, Alicia *et al.* (coords.). 2008. *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- , *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-*

2009), tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/17751/>

——— y OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coords.). 2007. *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PARADOJAS DE LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA. ¿PUEDE LA DEMOCRACIA DIRECTA INSTITUCIONALIZAR LA PROTESTA?¹

Alicia LISSIDINI

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como principal propósito identificar algunas de las paradojas actuales de la participación política latinoamericana, tomando como eje cuatro países: Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. La hipótesis central que lo guía es que los intentos de imponer la “antipolítica” durante la década del noventa terminaron, paradójicamente, por promover el retorno de la política² y el giro a la izquierda.³ La proliferación de manifestaciones y la diversificación de repertorios de protesta contra el intento de va-

¹ Agradezco muy especialmente a Fernando Errandonea y a Julio Aguirre los comentarios y sugerencias a versiones previas. Obviamente, los errores y omisiones corren por mi cuenta. Este trabajo fue elaborado especialmente para el Congreso Internacional “Participación ciudadana para la gobernabilidad metropolitana”, organizado por El Colegio de Jalisco, el 23, 24 y 25 de octubre de 2013.

² No es un retorno en sentido estricto pues nunca hay “ausencia” de política: me refiero a la recuperación de la centralidad de la política contra la filosofía neoliberal, que pretendía que la economía se mantuviera al margen de las decisiones políticas.

³ En este trabajo no discutimos el concepto de “izquierda”, tomamos la idea “giro a la izquierda” en un sentido meramente electoral: de cambio de discurso político, fundamentalmente contra el neoliberalismo. Esto no supone aceptar las definiciones que distinguen una izquierda “buena” de una “mala” (una de cuyas peores versiones es la de Castañeda, 2006), tampoco acordamos en clasificar como “de izquierda” a todos los gobiernos que se autodefinen como tal. En este punto, coincidimos con las críticas y señalamientos de Gargarella (2013).

ciar a la política de sentido, al tratar de imponer un consenso que priorizaba la estabilidad económica y el orden neoliberal,⁴ provocaron una mayor politización y la activación de muchos de los excluidos (tanto de los históricamente excluidos —entre éstos los indígenas— como de los “nuevos”).⁵ La presión social frente a la pretensión de convertir al mercado en organizador político, promovió la participación política más allá de la estrictamente electoral y terminó por impactar también en las elecciones. Como ya dijera Hirschman (1986: 123) “En virtud de que muchos ciudadanos llegan a considerar el voto como un mecanismo inadecuado para la expresión de sus sentimientos intensos, eventualmente encontrarán e inventarán otras formas de expresión y de ejercicio de influencia”.

En todos los casos, pero especialmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela, la “voz” en el sentido de Albert Hirschman (1977), actuó concertadamente y promovió el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales: indígenas, mujeres, campesinos, y la visibilidad y reconocimiento de los derechos de sectores sociales largamente excluidos. Se comienza a revertir lo que Rosanvallon (2012) denomina la paradoja de Bossuet: se condenan *las* desigualdades de hecho mientras se reconocen implícitamente como legítimos los mecanismos de *la* desigualdad que los condicionan. Frente al peligro real de pérdida de ingresos y de servicios del Estado, los ciudadanos de los cuatro países demostraron su rechazo a través de la voz. Podría decirse que en estos casos “el papel de la voz para evitar el deterioro fue particularmente importante en varios servicios esenciales, que definen en general lo que se llama calidad de vida”, sobre todo en sociedades con escasa movilidad ascendente (Hirschman, 1977: 57). O, como bien señalan Errandonea (2006) y Ghezzi y Mingione (2007), es posible interpretar

⁴ Un completo análisis de las razones y características de la reforma estructural en América Latina puede leerse en Errandonea (2007).

⁵ Como señala Jacques Rancière, una reivindicación es política en tanto sea portadora de una exigencia de reconocimiento de la igualdad de los seres parlantes, igualdad constantemente contradicha por el orden social que le atribuye a cada uno una función diferenciada según una organización jerárquica.

estas manifestaciones como parte de un “segundo movimiento” (en el sentido de Polanyi) en demanda de protección frente al avance del mercado autorregulado.⁶ En estas protestas, también surgen formas de resistencia que, como había ya previsto Polanyi, pueden constituirse en fuerzas innovadoras y anticapitalistas.⁷

Compartimos la advertencia de Cameron, Hershberg y Sharpe (2012) respecto a que Albert O. Hirschman muestra los límites del modelo shumpeteriano de la democracia electoral y competitiva. De hecho, buena parte de las investigaciones actuales sobre la crisis de representación reducen el problema a las dimensiones electorales de la política. Esta reducción “elitista” bien puede compararse con la visión tecnocrática que los gobiernos “neoliberales” trataron de imponer en la década de los noventa.

Hirschman parte de la teoría del consumo para proponer un tipo de análisis que nos ayuda a analizar las dimensiones no electorales de la política: los acontecimientos como las manifestaciones, las marchas, los disturbios, es decir las “explosiones de participación”, que se derivan de una intensificación repentina de la preferencia por las acciones públicas, sobre la “idiotez” de la vida privada (Hirschman, 1984). La “voz” es en el esquema de Hirschman el mecanismo de demanda y reclamo que puede y debe complementar, y en ocasiones superar, a la salida como un mecanismo de recuperación cuando se deterioran por ejemplo los servicios públicos. Es de esperar que esa voz sea poderosa y

⁶ El primer movimiento expresaría la tendencia al desencastamiento por parte de una economía restringida al mercado autorregulador, y el segundo movimiento sería la respuesta inversa al reencastamiento democrático de la economía. “A decir verdad, la sociedad se habría visto aniquilada, si no fuese porque los contramovimientos de defensa amortiguaron la acción de ese mecanismo autodestructor” (Polanyi, 1989: 118).

⁷ Aunque Polanyi no profundizó en este argumento, la crítica a la exclusiva importancia en la mercantilización del trabajo coincide con la crítica que desde la ecología se le hace al impacto complejo y devastador sobre la tierra y en general sobre la estructura social. Es decir, la reacción de autodefensa y crítica al desarrollo capitalista tiene expresiones múltiples y no exenta de contradicciones (Ghezzi y Mingione, 2007). Buena parte de los conflictos en torno a las políticas extractivistas actuales entran en este tipo de crítica.

también que en ciertas situaciones se logre el equilibrio apropiado de manera tal que los incentivos institucionales fortalezcan la voz en relación con la salida. La voz es costosa pues los miembros gastan tiempo, esfuerzo, quizás dinero e incluso pueden arriesgar su libertad o la vida en el intento de influir en el organismo o el gobierno cuyas políticas no los satisfacen. Es por ello que muchas veces lo que aparece como apatía en buena parte de la población, encierra en realidad la esperanza que alguien más se sacrifique por nosotros. Además, el éxito en la defensa de una política es siempre incierto: “nadie conoce la magnitud de la defensa o la protesta de los ciudadanos que se requiere para imponer, cambiar o eliminar una política dada” (Hirschman, 1984: 273). Por ello, “los estallidos repentinos de energías populares, tan decisivos a través de la historia, deben explicarse precisamente... por la conversión en un beneficio de lo que normalmente se siente como un costo que debe eludirse”; es decir, debe transformarse en una experiencia agradable (Hirschman, 1984: 274). Si existe un interés público, es probable que la voz no se sienta como un costo sino como un beneficio y entonces disminuyan las desventajas de la voz frente a la salida. La voz transmite información y puede dar lugar a la articulación de nuevas demandas, pero también existe el riesgo de acallar dichas voces a través del soborno, otorgando un trato preferencial a los líderes o mediante la corrupción. En conclusión, la voz es rica y modulada (transmite más información que la salida); es exuberante (tiene más probabilidad que la salida de convertirse en un actividad satisfactoria); es peligrosa (es susceptible de ser acallada mediante la represión o la concesión de favores especiales) y es traicionera (es posible que los cambios que se obtengan mediante la voz beneficien a unos pocos).

Por su parte, la “salida” es una actividad *privada* que implica generalmente acción concertada, una mínima organización y cierta delegación de facultades. Por supuesto, la salida (irse del partido, del gobierno, de una organización) también es costosa, sobre todo si está presente la lealtad. Es decir, las características de la voz difieren claramente respecto de las de la salida. Además de sus características intrínsecas, existe una relación inversa entre la

salida y la voz: “la presencia de la alternativa de salida puede... atrofiar el desarrollo del arte de la voz” (Hirschman, 1977).

La barrera entre la salida y la voz es la lealtad respecto de la organización: “la lealtad aleja la salida y activa la voz... La lealtad, lejos de ser irracional, puede servir al propósito socialmente útil de impedir que el deterioro se vuelva acumulativo, como ocurre tan a menudo cuando no hay barreras a la salida” (Hirschman, 1977: 80). Se podría completar la propuesta de lealtad de Hirschman con la idea de identidades de Pizzorno y considerar la lealtad política compuesta por dos aspectos: las solidaridades sociales, que son expresiones de la estructura social (y pueden por lo tanto referirse a identidades étnicas, lingüísticas, religiosas, de clase, territoriales, vocacionales u otras) y el de la ritualidad: “el rito es signo de persistencia y de acuerdo duradero y colectivo, o sea seguro de identidad consigo misma de una colectividad *en el tiempo*. La repetición de las fórmulas, de los términos, atribuye a esos términos significados propios del lenguaje político de esa colectividad, en tanto distinto de otros lenguajes especiales” (Pizzorno, 1985). Las lealtades se construyen en torno a la solidaridad y se refuerzan con los ritos (como el voto, las asambleas, las protestas y otras formas de expresión de dicha solidaridad), que generan “áreas de igualdad” (que muchas no son reducibles al plano ideológico tradicional), que a su vez fortalece la lealtad.

A partir de la conceptualización de Hirschman se propone entonces, analizar las voces, salidas y lealtades considerando como hipótesis tres escenarios: voces y salidas *outsiders* para los casos de Ecuador y Venezuela; voces y salida partidaria en el caso de Bolivia; y voces y lealtad para el caso de Uruguay.

II. VOCES Y SALIDAS *OUTSIDERS*: ECUADOR Y VENEZUELA

Los venezolanos manifestaron tempranamente su disconformidad con el bipartidismo y con las políticas de ajuste del rol del Estado, en un contexto de reducción de la renta petrolera, pivote

central en la política distributiva y clientelar del Estado.⁸ En especial, a partir de 1989 con el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien si bien pertenecía al partido de Acción Democrática, intentó gobernar al margen de los partidos, con un gabinete de tecnócratas⁹ e imponer medidas de corte neoliberal,¹⁰ vaciando de contenido a la política. El programa de privatización de Venezuela se inició en 1990, con la venta de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), en 1991 se vendió la línea aérea Venezolana Internacional de Aviación S. A. (VIA-SA), entre 1992 y 1996, se subastaron los centrales azucareros, la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), Industria Láctea (Indulac) y la mayoría de los hoteles que poseía el Estado. Entre 1997 y 1998 se privatizaron varios bancos, Cementos

⁸ En este trabajo no analizamos la centralidad que tuvo y tiene el clientelismo en todos estos países, especialmente en Venezuela, dada dependencia e importancia económica de las rentas petroleras (representa el 81.5% de las exportaciones en Venezuela) y la escasa institucionalización política. Es probable que esté operando lo que Julio Aguirre describe en su trabajo: una combinación de clientelismo tradicional y clientelismo institucional (Aguirre, 2012).

⁹ Como describe Mirtha Rivero (2011) las verdaderas estrellas de su gabinete no venían de Acción Democrática, sino que “eran venezolanos talentosos salidos de las mejores universidades del mundo. Y —una cosa que lo satisfacía muy especialmente [a Carlos Andrés Pérez]— es que varios habían sido becarios de la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho, el programa de formación que había establecido en su primer gobierno. Enfrente suyo, esperando por la juramentación, estaban Miguel Rodríguez, graduado en Yale, que iba a manejar el cambio económico; Moisés Naim, doctorado en el Massachusetts Institute of Technology encargado de echar a andar la apertura comercial; Eduardo Quintero, posgrado en Harvard, que dirigiría la reestructuración de las empresas públicas; Gustavo Roosen, con Maestría en la Universidad de Nueva York, que reformaría el sistema educativo...”. Salvo dos, ninguno era de Adeco, “provenían de aulas de clases o de empresas privadas en donde se privilegiaba la competencia y la eficacia antes que la camaradería y eran neófitos en el del correveidile y el politiquero” (Rivero, 2011: 53).

¹⁰ En el discurso de posesión, Carlos Andrés Pérez señaló: “El Estado deberá despojarse del intervencionismo avasallante de Estado protector y munificente, que terminó siendo un Estado obstruccionista, un Estado benefactor y en muchas ocasiones una agencia de contratación complaciente y, por lo tanto, degradante... Hemos ofrecido al país la liberación progresiva de la economía en todo lo necesario...” (*El País*, 1989 “Pérez vuelve a la presidencia de Venezuela”, 3 de febrero de 1989).

Andinos (CASA) y la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) (Lucena y Carmona, 2011). El “gran viraje” que se propuso llevar adelante Carlos Andrés Pérez tenía como objetivo reducir los ingresos fiscales del Estado provenientes de las rentas petroleras,¹¹ lo cual aceleró la crisis y dejó a los partidos políticos con escasos márgenes de maniobra. La adopción de una ideología neoliberal suponía que la culpa de los males era la sobrecarga de Estado, como diría Albert Hirschman (1994) en esta reacción se aunaron tres tesis: la perversidad, la futilidad y el riesgo. Es decir, toda acción que procurara corregir al mercado autorregulado e intervenir mediante políticas redistributivas, no sólo sería inútil, sino que pondría en riesgo a la propia democracia.¹² Por ello debía llevarse adelante una reforma estructural del Estado:

Hace treinta años tuvimos el acierto de hacer un pacto para darle estabilidad a la democracia... Rómulo Bentancourt, Rafael Caldera y Jóvito Villalba firmaron el Pacto de Punto Fijo para que la naciente experiencia democrática alcanzara solidez y posibilidades de fructificar. Hoy, con el mismo espíritu de avanzada social vengo a proponer un pacto para la reforma del Estado...¹³

¹¹ Como señala Mommer (2003) “querían reducir el poder del Estado de maximizar su participación en los ingresos petroleros y de controlar los precios y la oferta. Su estrategia fue poner en juego una nueva estructura regulatoria diseñada para evitar que el gobierno (a través del MEM) pudiera volver a seguir una estrategia de maximización de ingresos fiscales”.

¹² Cabe aclarar que las denuncias de fraude electoral —al igual que los escándalos por corrupción— son de larga data en Venezuela (fue indiscutible el fraude en 1952).

¹³ Discurso de Carlos Andrés Pérez el 23 de enero de 1988 (Rivero, 2011). Los discursos de Carlos Andrés Pérez en ese momento fueron diametralmente opuestos a sus dichos en su primera presidencia. En 1975, al proponerse la ley que nacionalizaba el petróleo, expresó “Quiero decir con fe y optimismo en el destino de Venezuela, como dijo el Libertador Bolívar en el Congreso de Angostura: ‘Sólo la democracia es susceptible de una absoluta libertad’. Para responder la pregunta que se hace a continuación: ‘¿Pero cuál es el gobierno democrático que ha reunido a un tiempo, poder, prosperidad y permanencia?’. La duda del Padre Libertador es la que hoy los venezolanos vamos a despejar en su patria, para ejemplo y continuidad de su obra. Es nuestro empeño lograr un gobierno democrático poderoso, próspero y permanente para todos los pueblos

Los hitos más importantes que precedieron a la “salida”¹⁴ del sistema tradicional bipartidista venezolano, al fin del pacto del Punto Fijo¹⁵ y al surgimiento del chavismo, fueron el “caracazo” en 1989 y las protestas contra la Agenda Venezuela en 1996.¹⁶ Los actores centrales de estas protestas no fueron los partidos políticos, tampoco los sindicatos aliados del gobierno, sino que fueron sobre todo trabajadores, estudiantes y ciudadanos afectados por los ajustes económicos e indignados con la corrupción.¹⁷ La

de la América Latina. El petróleo es nuestro y está en nuestras manos la posibilidad de demostrar que somos capaces de manejarlo, que podemos confiar en nosotros mismos, que será herramienta de desarrollo democrático, de justicia social... El petróleo venezolano ha de ser instrumento de integración latinoamericana, factor de seguridad mundial, de progreso humano, de justicia internacional y de equilibrada interdependencia económica. Ha de ser también un símbolo de la independencia de Venezuela, de la voluntad nacional y una afirmación de su capacidad creadora como pueblo y como nación. El petróleo venezolano es un encuentro con nuestro destino. Ningún sitio mejor para expresarlo que en presencia de Simón Bolívar quien nos enseñó a creer en nuestro pueblo y supo luchar para demostrar de lo que somos capaces”. Discurso del presidente Carlos Andrés Pérez pronunciado el 19 de agosto de 1975 en el Congreso Nacional con motivo del Ejecútase puesto a la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

¹⁴ Un análisis más detallado de este caso puede leerse en Errandonea (2003).

¹⁵ El “puntofijismo” aseguró que el dinero producto de los petrodólares llegara a todos los estratos sociales bajo diversas modalidades: corporativismo particularista y neocorporativismo en los sectores empresarios, obreros y campesinos; asistencialismo particularista y demagógico en los sectores bajos que no formaban parte del pacto y estuvo enraizado en una extraordinaria corrupción política. Es decir, las altas rentas provenientes de la exportación del petróleo “financiaron” en gran medida el funcionamiento de la política. La corrupción y el clientelismo formaron parte del funcionamiento normal de la política venezolana durante esos años. Como han señalado diversos estudios, petróleo y política estaban (y continúan estando) fuertemente enraizados en la historia de Venezuela (Lissidini, 2009).

¹⁶ En 1997 la pobreza subió al 37% (en 1981 había 22% de hogares en situación de pobreza), y la indigencia llegó al 17% (era de 9% en 1981) (CEPAL, 2001).

¹⁷ Una de las manifestaciones más originales fue la *Marcha de los pendejos*, organizada contra la corrupción de los políticos (*El País*, “La ‘marcha de los pendejos’ reivindicó la honestidad de los venezolanos”, 17 de junio de 1989). Margarita López Maya (2002), analiza las diversas modalidades de protesta y movilización en Venezuela durante la década de los años noventa.

“política en la calle” y los “disturbios” fueron una constante a lo largo de casi una década en Venezuela. Como bien señala José Luis Pardo (2013), no tenemos una teoría del disturbio, pero es un concepto que resulta especialmente apropiado para expresar el malestar de una época de decadencia de lo político (partidario) y de fluidificación de lo social.

La alta abstención electoral (en 1993 fue de casi el 40%) y el intento de golpe de Estado protagonizado por el propio Hugo Chávez en 1992, fueron síntomas del profundo deterioro político que hizo colapsar el sistema de partidos y llevó al triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998. Chávez (al igual que Fujimori y Humala de Perú, Bucarám, Gutiérrez y Correa de Ecuador y Uribe de Colombia), tiene características de *outsider*: 1) no pertenece a ningún partido tradicional; 2) tiende a señalar a los partidos tradicionales como culpables de los problemas del país (*the politics of anti-politics*); 3) lleva adelante una política de confrontación, y 4) tiene la intención de transformar el sistema mediante el desplazamiento de los partidos tradicionales y la institucionalización de su propio movimiento. Siguiendo con Tedd Briggs (2010), estos líderes populistas tienen: 1) un estilo de liderazgo altamente personalista; 2) una relación líder/masa sin mediación o débilmente institucionalizada, y privilegian los mecanismos de la democracia directa en lugar de la democracia representativa; 3) un discurso político que divide al mundo entre “ellos” y “nosotros”, y 4) una desconfianza general hacia los pesos y contrapesos institucionales que limiten el ejercicio del poder del líder.

En la década de los años noventa, la situación económica en Ecuador empeoró como consecuencia del fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo (el *boom* petrolero se había agotado hacia 1982) y la crisis financiera internacional (Larrea, 2004). La pobreza y la indigencia siguieron creciendo en la década de los años noventa hasta alcanzar en 2000 casi el 70% de la población y la indigencia un 40%. En ese contexto, las movilizaciones sociales fueron decisivas en la caída de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), aunque no fueron los mismos actores en cada uno

de las caídas.¹⁸ En todos los casos, y especialmente Bucaram¹⁹ y Mahuad, impusieron reformas y ajustes económicos siguiendo los preceptos del “Consenso de Washington”. El ciclo de mayor inestabilidad se reinició en 1997: en cuatro años, de enero de 1996 a enero de 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán Ballén, que finalizó su periodo en agosto de 1996, luego un gobierno de 180 días con Bucaram, que fue sucedido por otro interino, Alarcón, que duró 544 días y fue remplazado por un tercero, Mahuad, que duró menos de dos años en el cargo.

Las causas del malestar ciudadano fueron, al igual que en Venezuela, los aumentos de los servicios públicos, la inflación (en 2000 llegó al 97%), los actos de corrupción y su impunidad, y las propuestas de ajuste del Estado.²⁰ Como señala Alberto Acosta, entre 1995 y 2000, el número de pobres creció de 3.9 a 9.1 millones, en términos porcentuales del 34 al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2.1 a 4.5 millones, el salto fue de 12% a 31%. Como contracara, una mayor concentración de la riqueza: mientras en 1990 el 20% más pobre recibía el 4.6% de los ingresos, en 2000 captaba menos de 2.5%; entre tanto el 20% más rico incrementó su participación del 52% a más del 61%. Y en el nuevo siglo más de 500 mil personas (más de 10% de la PEA), habrían huido del país (Acosta, 2002). Al igual que en el caracazo, el aumento de la gasolina —174% en Ecuador— fue el detonante de

¹⁸ Carlos de la Torre (2010) describe y analiza los actores centrales en cada uno de las “caídas” presidenciales.

¹⁹ Es interesante anotar la similitud de Bucaram con otros líderes populistas. En el acto de inscripción como candidato presidencial (22 de octubre de 1987) por el partido creado por él (Partido Rodolista del Ecuador, PRE) dijo “Yo soy el Bolívar, el hombre que nace cada cien años cuando despierta un pueblo, y ahora el pueblo está despertando” atacó a colaboradores del gobierno y subrayó la extracción popular de su candidatura con claros sentimientos antioligárquicos, a tal punto que “Votar por mí será como tirar excrementos en el Club la Unión”, o “como rayar un Mercedes Benz”. Con “mucho respeto, cariño y afecto: queremos unas FFAA al servicio del pueblo”, seré “su Comandante General” (citado por Vergara Almeida, 1989).

²⁰ Mahuad propuso al Congreso una serie de proyecto de reformas fiscales (como el aumento del IVA) y la privatización de servicios como la telefonía, la electricidad y los hidrocarburos.

una huelga general. A la Unión de Federaciones del Transporte (UFT), se unieron la CONAI (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), el FUT (Frente Unitario Trabajador) y los comités de empresa de Petroecuador y sus filiales. Mahuad tuvo que retroceder en algunas de sus medidas (levantó el estado de emergencia que había decretado y revocó el aumento del precio de la gasolina) y prometió el descongelamiento de los depósitos, pero finalmente el 21 de enero de 2000 se produjo otro golpe de Estado.

A diferencia del caso venezolano, el golpe de Estado logró su objetivo: la caída y exilio de Mahuad. Este golpe fue liderado por el coronel Lucio Gutiérrez, con el apoyo de la Conaie.²¹ Gutiérrez, como Chávez, fue preso y posteriormente amnistiado. Desde su cautiverio, Gutiérrez formó la Sociedad Patriótica 21 que lo llevaría a la presidencia en el 2003.

Al igual que en la Argentina de diciembre 2001, en Ecuador en abril de 2005 los ciudadanos —especialmente de clase media— se movilizaron bajo la consigna “que se vayan todos”.²² Tanto en Argentina como en Ecuador, terminaron por desplazar a los gobiernos de turno (De la Rúa y Gutiérrez respectivamente: ambos huyeron en helicóptero de las casas presidenciales, el primero presentó formalmente la renuncia y el segundo fue expulsa-

²¹ “En 1980 se organizó la Conacnie (Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas) con el objeto de promover la consolidación de pueblos indígenas y se convocó al primer Congreso de la Conacnie, del 13 al 16 noviembre de 1986, en el campamento Nueva Vida, Quito, y se constituye la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador); es el resultado de la lucha continua de las comunidades, centros, federaciones y confederaciones de pueblos indígenas. Los objetivos fundamentales que se planteó en el Congreso fueron: consolidar a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, luchar por la tierra y territorios indígenas, luchar por una educación propia (intercultural bilingüe), luchar contra la opresión de las autoridades civiles y eclesiales, luchar por la identidad cultural de pueblos indígenas, contra el colonialismo y por la dignidad de pueblos y nacionalidades indígenas” (<http://www.conaie.org/sobre-nosotros/que-es-la-conaie>)

²² En Ecuador la consigna fue “que se vayan todos, primero el dictador, ni un presidente, ni uno más, vamos a crear la Asamblea Popular. En Argentina “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”.

do mediante un golpe de Estado). Como describe Alberto Acosta (2005), los quiteños ampliaron su repertorio de protestas: organizaron cacerolazos, el “reventón” (reventar globos), el “tablazo” (golpear tablitas), el “rollazo” (salir con papel higiénico para limpiar tanta mierda), el “golpe de estadio” (protestas masivas en los estadios de fútbol), el “basurazo”, el “escobazo”, el “mochilazo”. Una de las manifestaciones con mayor impacto fue la llamada “rebelión de los forajidos”, en referencia al apelativo que utilizó el ex presidente Lucio Gutiérrez para denostar a los ciudadanos que se manifestaban en su contra. Buena parte de estas manifestaciones fueron promovidas por ciudadanos independientes (a través de medios no partidarios como la radio “La Luna”).²³ Al igual que en algunas ciudades argentinas, en Ecuador (especialmente en Quito) se organizaron asambleas populares en diversos barrios, cuya principal característica fue la heterogeneidad: debates políticos y culturales, organización de compras colectivas, autogestión y movilizaciones. En ambos países, las asambleas fueron desapareciendo con la llegada de los gobiernos de Duhalde y Kirchner en Argentina, Palacios y Correa en Ecuador. Más allá de si tuvieron resultados concretos, creemos que favorecieron al retorno de la política, a llevar al espacio de “lo público” el debate sobre lo que debía o no resolver la política, y a demandar más política. Y además, contribuyeron a recuperar la dimensión ética y esperanzadora de la política: a las denuncias por corrupción, se sumaron las campañas cuyo objetivo fue avergonzar a los políticos por sus comportamientos hiperconsumistas y concientizar a la población de la injusticia que provocan las grandes desigualdades económicas. Al mismo tiempo, se procuró instalar la esperanza (y contrarrestar así la tesis de futilidad de la que habla Hirschman)²⁴ y generar un espacio de identidad colectiva. Podría plantearse como hipótesis, que estos movimientos procuraron instalar la “descon-

²³ “La revuelta de los forajidos” (*El País*, 24 de abril de 2005).

²⁴ La tesis de la futilidad es más insultante para los agentes del cambio que la tesis de la perversidad, pues deja a los promotores del cambio desmoralizados, dudosos del significado y de la verdadera motivación de sus esfuerzos (Hirschman, 1994).

fianza democrática” (en el sentido que propone Rosanvallon): la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral. Y ésta supone al menos tres acciones del ciudadano activo: vigilar, denunciar y calificar (Rosanvallon, 2007).²⁵

En este periodo surge en Ecuador un nuevo actor político: las organizaciones indígenas. Adquieren visibilidad especialmente después de dos levantamientos: en 1990 (“el gran levantamiento indígena de Inti Raymi”) y en 1994 (“Movilización por la vida”). En ambos lograron el apoyo mayoritario de la sociedad ecuatoriana y obligaron a los gobiernos a aceptar el diálogo con la dirigencia indígena. Los sucesivos levantamientos de marzo y julio de 1999 frenaron el aumento del precio de los combustibles y del gas doméstico, y lograron arrancarle la promesa al gobierno de iniciar políticas sociales inmediatas. Los indígenas, además, fueron crecientemente ocupando puestos políticos y aumentando su participación política. En 1995 se fundó el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP),

en un proceso de resistencia y oposición al modelo neoliberal, en la lucha por ser una alternativa real para el país, que implique la creación de una nueva forma de desarrollo económico, político, social

²⁵ Se podría hacer un paralelismo con el movimiento 15M en España. Los “indignados” tienen similitudes con las movilizaciones latinoamericanas, el rechazo a los gobernantes y a las políticas neoliberales: *que no, que no, que no nos representan*, la demanda por el ejercicio de la democracia directa: *¿Apolíticos? ¡Superpolíticos!; ¡Democracia real, ya!; Basta de falacia; queremos democracia* (son algunas de las consignas que los movilizan) y una indignación que apela a esa dimensión ética que ya hicimos referencia (*Tu botín, mi crisis*). Combina movilizaciones masivas, con denuncias de corrupción y acciones concretas (como intentar frenar desahucios), propuestas políticas (modificar la ley electoral y la aprobación de un ingreso ciudadano básico), asambleas barriales y actividades económicas autogestionadas. Está integrado mayoritariamente por jóvenes de clase media, aunque no exclusivamente, los une la crítica a todas las instituciones y organizaciones representativas (partidos, parlamento, gobierno, sindicatos), y en particular a la corrupción de los políticos y el rechazo al uso de banderas partidarias en sus manifestaciones. A dos años de su surgimiento, la mayoría de los ciudadanos mantienen una alta simpatía por el movimiento y sigue manteniendo un alto poder de convocatoria.

y cultural, forjada desde el pueblo, centrando su objetivo en el ser humano y en la defensa de la vida...²⁶

Es una organización política, no dependiente de la Confederación, pese a estar íntimamente ligada a ella, ya que por lo menos 50% de su Comité Ejecutivo está integrado por representantes de la CONAIE. En 1996 surgió otra organización política indígena, Amauta Yuayai, brazo político de los indígenas evangélicos, reunidos en la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE). Aunque tanto Pachakutik, como Amauta se definen como movimientos políticos étnicos independientes, han hecho alianzas con diferentes gobiernos.

Además de sus demandas particulares y étnicas, así como su rechazo al neoliberalismo, este movimiento comparte con el 15M y otras movilizaciones la apelación a la ética de la responsabilidad, en contextos signados por denuncias de corrupción y despilfarro. Y como ellos, convocan a la denuncia, vigilancia y calificación, como diría Rosanvallon. En palabras de la propia organización, el MUPP-NP hace de la ética de responsabilidad social un eje fundamental de su acción política, a partir de: la rendición de cuentas a la bases del accionar y quehacer político, organizativo e institucional; la sujeción a los criterios de control político de las bases de las organizaciones; la fiscalización permanente; la aplicación de la revocatoria del mandato, si fuese pertinente; la honestidad y transparencia en la administración y en la gestión de todos los espacios institucionales y organizativos del Movimiento, además de la lucha contra la corrupción y por los principios de *Ama Shua*, *Ama Llulla*, *Ama Quilla* (no robar, no mentir, no ser ocioso).²⁷

En definitiva, tanto en el caso ecuatoriano como en el venezolano, las movilizaciones ciudadanas lograron poner frenos a las políticas neoliberales y, al mismo tiempo, contribuyeron a las salidas *outsiders* y al giro “a la izquierda”. Tanto Chávez como Correa tomaron como ejes centrales de sus campañas políticas:

²⁶ Véase <http://www.llacta.org/organiz/pachakutik/>

²⁷ *Idem*.

el fin del neoliberalismo, el colapso de los partidos políticos tradicionales, el ejercicio de la democracia participativa y la lucha contra la corrupción. En ambos casos, muchas de las demandas y reclamos de las organizaciones sociales (feministas, de derechos humanos, ecologistas e indígenas) fueron incorporados a las reformas constitucionales, por vía de las asambleas constituyentes (nos referimos a la Constitución de 2008 en Ecuador y a la de 1999 en Venezuela)²⁸ y ambos gobiernos tomaron medidas económicas que beneficiaron a sectores largamente excluidos. Posteriormente, varias de las organizaciones se sintieron traicionadas y muchos ciudadanos desilusionados por los gobiernos de Correa y de Chávez, provocando entonces nuevas movilizaciones y paradojas.

En los dos países, las políticas gubernamentales, conjuntamente con el *boom* de los *comodities*, permitieron la inclusión de sectores sociales marginados: tanto la indigencia y la pobreza como la distribución del ingreso mejoraron. También hubo impactos simbólicos positivos (en términos de dignificación) y se incorporaron a la vida política grupos sociales (como los indígenas en Ecuador) que históricamente estuvieron excluidos. Sin embargo, el déficit democrático es muy grande y cada vez mayor el déficit institucional, al punto que en el caso venezolano ya no es posible hablar de “régimen democrático” y en Ecuador es cada vez más dudoso. En ambos países, del clientelismo político persiste como práctica generalizada.

III. VOCES Y DILATADA SALIDA PARTIDARIA: BOLIVIA

Como ya señalamos (Lissidini, 2011), es en el ámbito local donde comienzan a producirse algunos de los cambios políticos más importantes en Bolivia: la Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Descentralización Administrativa (1995) y la Ley del Diálogo Nacional (2000). Estos ordenamientos jurídicos

²⁸ En Lissidini (2011) se analizan las reformas constitucionales y la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana.

fueron aprobados en un contexto donde la modernización del Estado y la descentralización aparecen asociadas, junto con la aplicación de políticas neoliberales. Las funciones que otrora cumplía el Estado nacional son reducidas y reordenadas territorialmente, promoviendo la eficacia y la eficiencia de los servicios estatales. Las leyes de participación popular y descentralización administrativa bolivianas crearon las condiciones para el fortalecimiento municipal y responder a las demandas, incluyendo nuevos actores y nuevas relaciones entre sociedad y Estado (Blanes, 1999). En particular, la Ley de Participación Popular impulsó: a) la ampliación de la base territorial del municipio; b) el reconocimiento jurídico formal, por parte del Estado, de las organizaciones existentes en la sociedad civil establecidas según criterios territoriales como interlocutores válidos en el ámbito local, reconociendo a sus representantes elegidos de acuerdo a “usos y costumbres”; c) la distribución de recursos económicos a todos los gobiernos municipales equitativamente según el número de habitantes; d) el otorgamiento a las organizaciones territoriales de base (OTB) el derecho de participar en la gestión local; e) la creación del Comité de Vigilancia como organización formada con los representantes de las OTB para controlar y acompañar al gobierno municipal; y f) la transferencia a los gobiernos municipales de la infraestructura de salud, educación, microrriego y caminos vecinales, así como la responsabilidad de mantenerla y promover el desarrollo de los servicios (Moreno Morales, 1999).

Por su parte, la Ley de Diálogo Nacional (núm. 2235, del 31 de julio de 2001), estableció un mecanismo permanente por el cual el gobierno debe consultar a las organizaciones sociales y a los gobiernos locales respecto de cómo invertir los fondos que surgen de la condonación de la deuda bilateral y multilateral del país.²⁹ Más allá de las intenciones políticas de quienes promovie-

²⁹ El llamado “diálogo nacional”, inaugurado con el gobierno de Banzer (1997), fue el primer proceso consultivo que buscó sentar las bases del modelo de crecimiento, cuyos pilares básicos temáticos fueron: Oportunidades, Equidad, Dignidad e Instituciones. En 2000, se aprobó una nueva Ley de Diálogo Nacional, también financiada por el PNUD. En este caso, el eje central fue la

ron la aprobación de estas leyes y de las limitaciones financieras y técnicas que acotaron su aplicación, estas reformas tuvieron un carácter democratizador, fomentaron la participación ciudadana y fortalecieron a los municipios. El contexto de aprobación de estas leyes, en particular a partir de 2000, estuvo signado por la presencia de protestas sociales con la masiva participación de ciudadanos.

Entre las manifestaciones más importantes en Bolivia cabe mencionar la “guerra del agua” (Cochabamba, febrero-abril de 2000),³⁰ por sus efectos concretos y porque se constituyó en un ejemplo para otros movimientos sociales de la región. La política de privatización del agua fue una de las tantas políticas promovidas por el Banco Mundial³¹ y el Banco Interamericano de De-

reducción de la pobreza. Si bien esta segunda instancia fue más amplia en participación indígena y de mujeres, también se reitaron problemas asociados con el clientelismo político. En 2001 se institucionaliza una ley cuyos pilares son: aumentar las oportunidades de empleo y renta, desarrollar capacidades, aumentar las redes sociales de protección, promover la integración social y varios temas transversales (igualdad de género, protección del medio ambiente, apoyo a las comunidades indígenas).

³⁰ Según en el Censo de 2001, Cochabamba representa el 17.59% de la población total, casi el 60% reside en el área urbana y 40% en el rural. Cochabamba adolece de serios problemas de abastecimiento de agua: sólo 55% de la población urbanizan a accede al sistema de agua potable y alcantarillado. Como señala Elizabeth Peredo Beltrán (2003), existen una serie de formas alternativas de aprovisionamiento del recurso como las piletas públicas en algunas zonas, la organización en cooperativas o en comités de agua, estos últimos predominantes en áreas rurales o periurbanas, o la compra de agua de los carros “aguateros” y su posterior almacenamiento en turriles o viejos baldes no siempre aptos para prevenir riesgos sanitarios. La población organizada en cooperativas o comités de agua en muchos casos han trabajado e invertido durante años para resolver su necesidad de acceso al agua y han constituido esfuerzos colectivos de importancia en las vidas de las familias”.

³¹ Vale recordar las palabras del jefe de asuntos externos para América Latina del Banco Mundial, Christopher Neal en junio de 2000: “Many countries’ public sectors do not have the money or the expertise needed to deliver safe water to all their citizens. Consequently, they look to the private sector to build, maintain and manage water systems. This has prompted opposition from those who, apparently, believe that public sector ownership is the only appropriate model for water service delivery. Others, including the World Bank, believe that shutting the private sector out of water services altogether will prevent the poor

sarrollo que otorgaron créditos “blandos” (especialmente a partir de 1995), condicionados a la participación privada en la administración y ejecución de servicios. El incremento del precio del servicio de agua, entre 45 y 100%, fue otra vez el detonante de las protestas, que a partir de 2000 paralizaron Cochabamba hasta que el gobierno se vio obligado a revisar el contrato de Aguas de Tunari (un consorcio subsidiario de Bechtel creado por capitales de Estados Unidos, Italia, España y Bolivia)³² y la Ley de Agua, que habilitaba una progresiva privatización. Las protestas se fueron extendiendo a La Paz, Santa Cruz y Potosí, entre otras ciudades, especialmente entre enero y abril de 2000.

En abril de 2000 se aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que habilitaba la privatización del agua y concesiones monopólicas del agua en Cochabamba. Los “guerreros del agua” promovieron bloqueos, tomas, huelgas, y al igual que en Venezuela y Ecuador hubo un despliegue de creatividad en las formas de expresión popular (Kruse, 2005). La Coordinadora de Defensa del Agua y de la vida organizó el 29 de marzo de 2000 una consulta popular informal (se hicieron tres preguntas referidas a contrato, servicio y fuentes de agua) en la que votaron unas 50,000 personas en contra de la Ley (algo más del 30% de los ciudadanos), lo que otorgó legitimidad a la coordinadora. Es interesante anotar que en todo el proceso de protesta se apelaron a mecanismos típicos de la democracia representativa (como el voto), así como el cabildo abierto y otros mecanismos asamblearios, en los cuales se promovió el funcionamiento horizontal. La Coordinadora, como señala Kruse (2005), fue un articulador de demandas y de estrategias en torno a dos necesidades básicas: el acceso al agua y un sentido de dignidad, apelando a las dimen-

from gaining access to the water they need. That’s why the Bank is working with governments to involve the private sector in water delivery”, véase <http://democracyctr.org/bolivia/investigations/bolivia-investigations-the-water-revolt/bolivia%E2%80%99s-war-over-water-%E2%80%93-the-dispatches-in-full/>

³² En el caso de Aguas del Tunari, se incluían cláusulas de confidencialidad, en particular aquellas referidas al proceso de licitación y negociación, lo cual hacía más sospechosa la privatización.

siones éticas y a la solidaridad de los excluidos (más que de los explotados).³³

Estas movilizaciones fueron protagonizadas por habitantes campesinos y quechuas y también por jóvenes de zonas urbanas y ambientalistas, autoorganizados al margen de los partidos políticos. Las mujeres tuvieron un alto protagonismo en estos movimientos, y como señala Elizabeth Peredo Beltrán (2003), no era casual dada su vinculación y pertenencia a la comunidad, a las organizaciones de regantes y campesinos. Fueron directamente afectadas por la ley y el contrato: las estructuras tarifarias de la distribución de la red instalada fueron esencialmente discriminatorias pues la escasez de agua y la falta de infraestructura afectaba principalmente a los hogares más pobres. El aprovisionamiento de agua en estas condiciones era una dura faena diaria que además implicaba costos más elevados que para quienes tenían acceso a la red, y estas tareas recaían principalmente en las mujeres como parte de sus roles domésticos.

Los guerreros del agua no solamente lograron su objetivo, sino que incluso mostraron una forma novedosa de manifestarse, que conjugó la organización comunitaria de tradición indígena, con las manifestaciones propias de los sindicatos y movilizaciones urbanas. La violenta represión por parte del gobierno, provocó mayor apoyo social y el surgimiento de nuevos actores sociales y políticos, en un contexto signando justamente por un déficit de representación: por partidos políticos y por organizaciones sindicales (como la COB) en crisis (en gran medida como producto de la informalización del aparato productivo, el aumento del desempleo y la flexibilización laboral).

A estas movilizaciones, le siguieron otras como los bloqueos campesinos” (Chapare, Cochabamba y Achacachi, La Paz, septiembre de 2000); “Febrero negro” (La Paz y El Alto, febrero

³³ “¡Las piedras han derrotado a los gases y balines”!, la dignidad de los ciudadanos demostró la cobardía de mediocres y corruptos funcionarios gubernamentales. La solidaridad venció a la intriga” (comunicado Coordinadora, febrero de 2000).

de 2003); “octubre negro” (La Paz y El Alto, octubre de 2003). A partir de estos procesos, creció el liderazgo de Evo Morales (quien presidía la Confederación de Trabajadores del Trópico Cochabambino, CFTC) y de Felipe Quispe en el altiplano paceño (dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB).

A partir de 2000 aumentó la inestabilidad del sistema de partidos, se agudizó la crisis de representación partidaria y crecieron en intensidad y violencia las demandas sociales y políticas. Especialmente, en los departamentos del norte y occidente, empobrecidos, dominados por quechuas y aymaras, promovieron la recuperación de los recursos naturales, como el gas. Tanto el MAS como el grupo liderado por Quispe (Movimiento Pachakutik) surgieron en estas zonas. El primero se originó en la región de Chapare en Cochabamba y el segundo en la ciudad El Alto, La Paz. En 2003, cayó el presidente Sánchez de Lozada como resultado de las protestas populares y la debilidad propia de la coalición en el gobierno (conformada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Lo sucedió el vicepresidente Carlos Mesa, quien se propuso —sin éxito— gobernar al margen de los partidos políticos. En medio de la llamada “guerra del gas”, convocó el 18 de julio de 2004 a la primera consulta convocada por un presidente en Bolivia.³⁴ La convocatoria puso a consideración de la ciudadanía cinco preguntas en torno a la política energética (gas) en Bolivia.³⁵ Todas las preguntas fue-

³⁴ En el acto de asunción como presidente ya se había comprometido a resolver el tema del gas “hace al futuro y hace a nuestra viabilidad de corto y mediano plazo cuando menos. Lo que decidamos en torno a esta riqueza natural será decisivo para nuestro desarrollo interno y para nuestro relacionamiento con el mundo. Cuando tomemos la decisión debemos pensar en lo que ésta implica. La demanda de la sociedad boliviana ha sido un referéndum vinculante y la respuesta del presidente Carlos Mesa es el compromiso de llevar adelante un referéndum vinculante” (Documento: Discurso de posesión del presidente constitucional Carlos Mesa Gisbert La Paz, 17 de octubre de 2003).

³⁵ La consulta incluía los siguientes ítems:

1. ¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?

ron aprobadas; sin embargo, mientras las tres primeras recibieron un promedio de 68.5%, las dos últimas tuvieron 41.9% de apoyo en promedio. Esta diferencia fue interpretada como un éxito de la estrategia del MAS, que promovió el NO a las preguntas 4 y 5. El alcance del resultado del referéndum y su transformación en legislación fue problemática, por las diversas interpretaciones acerca de la expresión “recuperación de la propiedad estatal”. El 6 de mayo de 2004 se promulgó una ley que estipulaba que el gas en boca de pozo era propiedad estatal, y establecía una regalía del 18% y un impuesto del 32%. Poco después, una nueva ola de protestas provocó la renuncia de Mesa (6 de junio).

Es en este periodo que se inicia el fin de la llamada “democracia pactada” y el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS) como partido político con representación legislativa.³⁶ Como señala Moira Zuazo (2010) en la emergencia del MAS (Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos) confluyeron cuatro factores: 1) la emergencia politizada de la ruptura campo-ciudad, lo cual promovió el debate sobre la inclusión campesina e indígena; 2) la crisis del modelo

2. ¿Está usted de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?

3. ¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?

4. ¿Está usted de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al océano Pacífico?

5. ¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos, fomente la industrialización del gas en territorio nacional, cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo a favor del país, destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?”

³⁶ La democracia pactada funcionó durante casi 20 años, mediante acuerdos entre los líderes y caudillos de los principales partidos políticos que conformaron coaliciones de gobiernos (especialmente entre el MNR, ADN y MIR), lo cual le dio estabilidad política al país y consenso respecto al modelo económico a seguir.

económico neoliberal y la visibilización de la deuda social que el modelo generaba; 3) la crisis de representatividad de los partidos tradicionales y la ausencia de un partido de izquierda con solidez institucional y 4) el proceso de municipalización iniciado en 1994 y las diputaciones uninominales. Es así que en las elecciones de 2002, el MAS, con Evo Morales como líder, obtuvo el apoyo del 20% del electorado y el Movimiento Indigenista Pachakutik, dirigido por Felipe Quispe, el 5%. En diciembre de 2005, el MAS ganó las elecciones nacionales con 54% de los votos.

En los tres casos, la “voz” provocó finalmente la “salida” (aunque en distintos momentos y con formas diferentes). En Venezuela fue el fin del punto fijo y el surgimiento del chavismo como fenómeno político novedoso (1999), en Bolivia se terminó la democracia pactada y creció política y electoralmente el MAS (2002) y en el caso de ecuatoriano significó el colapso del sistema de partidos y la asunción de Correa en 2007, con él se terminó también un largo periodo de inestabilidad y de bloqueo político entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Bolivia (2009), Venezuela (1999) y Ecuador (2008) tienen en común que sus Constituciones son producto de convocatorias a asambleas constituyentes participativas. Si comparamos con el resto de las reformas constitucionales que se realizaron en América Latina en los últimos años (Perú, 1993; Guatemala, 1993; Argentina, 1994; Panamá, 1994; Paraguay, 1994; Uruguay, 1997; Costa Rica, 2002; Honduras, 2004; Chile, 2005; República Dominicana, 2010; México, 2012), las reformas en Bolivia, Ecuador y Venezuela (conjuntamente con la de Colombia, 1991) son mucho más profundas y radicales. Aunque esta afirmación requiere ser testada con mayor seriedad, parecería ser que las *voces* en esos tres países (cuatro, si incluyéramos a Colombia) tuvieron un impacto directo en el marco institucional, es decir, que las Constituciones que canalizaron demandas sociales (“desde abajo”) son refundacionales, o sea más drásticas que las que promovieron las élites políticas (“desde arriba”).

Todas ellas reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras), son Constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia), incluyen con rango constitucional de ciertos derechos (como el agua) y ampliación de otros (como los derechos colectivos de los indígenas), aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como el *ombudsman* y los defensores del pueblo) e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana. Otra innovación en materia de democracia directa es la inclusión del derecho a “la consulta previa” a los pueblos indígenas en las reformas constitucionales (el resto de los países los contempla, aunque no como un derecho constitucional). Éste derecho parte del reconocimiento de las naciones como multiétnicas, pluriculturales y multilingües, responden al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge en buena medida el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁷ aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración sobre los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas de 2007. Se han realizado consultas en al menos Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

Sin embargo, hay que destacar algunas diferencias importantes entre los casos: en Bolivia, el giro a la izquierda no fue conducido

³⁷ En su artículo 6 dispone que los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

por un *outsider*. Por el contrario, Evo Morales (al igual que Lula da Silva de Brasil) tiene su origen en el sindicalismo cocalero y en las luchas campesinas. Como analiza Fernando Mayorga (2011), el liderazgo carismático de Evo Morales es situacional y al mismo tiempo “es la cúspide de una extensa red de organizaciones sindicales campesinas, en menor de las organizaciones indígenas que se articulan en la modalidad de centro” (2011: 81). A diferencia de Ecuador y de Venezuela, en Bolivia el protagonismo de los movimientos sociales persiste y tiene una relación con el gobierno que es flexible e inestable: a veces las demandas son respondidas por el gobierno y en otras se producen conflictos e incluso rupturas parciales. La relación entre los movimientos sociales y el gobierno es de constante negociación, no de cooptación (Mayorga, 2011). Además, la identidad indígena (a diferencia de Ecuador) en Bolivia es dominante. Y como dice Mayorga (2009) “Si para el mundo global Evo representa la otredad, en la política local es autorrepresentación”.

Bolivia mantiene una alta participación ciudadana como una de sus características más sobresalientes. Es el país que registra más protestas en la región y también una alta participación a través de los canales formales, como las elecciones y los partidos políticos. Aunque descendió la simpatía hacia los partidos políticos, el MAS es el que cosecha la mayoría de dicho apoyo. Desde 2000, la participación en protestas fue en aumento (especialmente entre indígenas y pobres). Mientras que 17.7% de los bolivianos dice haber participado en al menos una protesta en el “último año” (2012), lo hicieron el 7.6% en Uruguay, el 7% en Ecuador y el 3.7% en Venezuela. Asimismo, Bolivia es el país que registra mayor participación de tipo comunitaria: 35.9%, mientras el 27.7% de los ecuatorianos, 20.6% de los venezolanos y el 12.4% de los uruguayos dice haber participado ya sea en organizaciones religiosas, en asociaciones de padres, comités o juntas de vecinos, asociaciones gremiales o grupos de mujeres. En el caso boliviano, la participación está en relación directa con la pobreza (Informe de Ciudadanía y LAPOP, 2012).

En definitiva, Bolivia registró un giro a la izquierda más institucionalizado, con mayor inclusión, no sólo social sino también política y un reconocimiento inédito de los indígenas como sujetos de derechos colectivos. El giro, además, estuvo acompañado por un rediseño institucional que garantiza el acceso a ciertos derechos (como el criterio de identidad étnica para el ingreso a algunos cargos en los órganos del Estado). Sin duda, persisten debilidades institucionales, producto en parte de la propia historia boliviana, y la reelección de Evo Morales no contribuye a fortalecer dichas las instituciones, sino su liderazgo. De cualquier manera, la democracia en Bolivia está más afianzada que en Venezuela y Ecuador.

IV. VOZ Y LEALTAD SIN SALIDA: EL CASO URUGUAYO³⁸

Uruguay también dio su giro a la izquierda, pero sin romper con el sistema de partidos y sin estallidos sociales (aunque hubo movilizaciones y protestas, no alcanzaron los niveles de intensidad y violencia de las de Bolivia, Ecuador y Venezuela). En este caso, el descontento y la reacción política fueron canalizadas a través de los partidos políticos y de los mecanismos de democracia directa, en particular fue mediante el uso de la iniciativa ciudadana que se frenaron ajustes y privatizaciones. Es en la configuración partidaria original y su relación con el Estado, donde se encuentra una de las claves para comprender la centralidad de la política en Uruguay. Concretamente, la conformación en Uruguay de una versión —limitada y muy modesta— de lo que llamamos “la fórmula de Offe”³⁹ es lo que explica la centralidad original de la política: una expansión del Estado social vinculado estrechamente al triunfo de la democracia representativa.

³⁸ En este punto retomamos parte de trabajos anteriores (Lissidini, 2002 y Lissidini, 2012).

³⁹ Como señala Claus Offe: se trata de una versión específica de la democracia, con igualdad política y participación de las masas, que es compatible con la economía capitalista de mercado. Paralelamente, se trata de un tipo específico de capitalismo capaz de coexistir con la democracia (Offe, 1982).

A partir de la década de los años noventa, adquirió centralidad el crecimiento de la izquierda representada por el Frente Amplio, quien conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos, hicieron uso de los mecanismos de democracia directa para defender la permanencia del Estado, evitando así la pérdida de centralidad de la política que afectó a otros países.

Uruguay se caracterizó por una fuerte centralidad estatal, sujeta a una profusa legislación que obligaba al Poder Ejecutivo a buscar acuerdos de nivel parlamentario (es decir, el gobierno no podía decretar el ajuste del Estado, como en la Argentina o en Bolivia). La democracia directa, en un contexto de multipartidismo y alta fraccionalización partidaria, contribuyó decisivamente a limitar la reducción del papel del Estado. En 1992, haciendo uso del mecanismo de referendo, se derogó parcialmente la Ley de Privatizaciones aprobada en el Parlamento. Dicha Ley le otorgaba al Poder Ejecutivo la potestad de privatizar o desmonopolizar (con prescindencia de la posición del Parlamento) cualquier tipo de empresa o servicio estatal. Los sindicatos de trabajadores de las empresas públicas se constituyeron en los actores fundamentales de la iniciativa, pues fueron las voces que pusieron en la agenda política el tema y movilizaron a los ciudadanos, aunque contaron con el apoyo del Frente Amplio en su conjunto y de sectores importantes del Partido Colorado y de algunos del Partido Nacional. En el mismo sentido, en 2003 se promovió un referendo contra la ley que permitía la desregulación del monopolio de ANCAP, empresa petroquímica de carácter estatal que se dedica a la importación, la exportación y la refinación de petróleo crudo y sus derivados (Administración Nacional de Combustibles Alcoholes y Portland). Nuevamente, el sindicato fue clave y el apoyo partidario también. En 2004, un plebiscito evitó la privatización del servicio y declaró el “acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales”. Todas las iniciativas contra las privatizaciones que llegaron a la instancia de votación fueron aprobadas (algunas propuestas no llegaron a la instancia de consulta, por ejemplo, la de los trabajadores de la

compañía del gas). En definitiva, en todos estos casos hubo un uso eficaz de la voz (en el sentido de Hirschman, 1977).

El plebiscito que logró declarar al agua un derecho humano fue una experiencia especialmente interesante porque reunió diversos actores (empresarios, asociaciones vecinales, sindicatos y organizaciones ambientalistas) en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida,⁴⁰ frenó las privatizaciones (la comisión se conformó justamente como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional en la que se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país), al igual que en el caso boliviano, pero a diferencia de Bolivia, los ciudadanos recurrieron al diseño legal (a la democracia directa) y al activismo a través de la propaganda política.

En 2003, el movimiento recolectó las firmas requeridas para proponer una reforma constitucional que se sometió a consulta popular el 31 de octubre de 2004, conjuntamente con las elecciones nacionales. En dichas elecciones ganó, por primera vez en la historia, al Encuentro Progresista-Frente Amplio cuyo candidato a la presidencia fue Tabaré Vázquez (51.6% de los votos). Un elemento a remarcar es que en esta instancia legal sólo se votaba “a favor” de la reforma constitucional (es decir: no había pronunciamiento explícito en contra de la reforma). Es por ello que algunos encuestadores se equivocaron al pronosticar que habría una baja

⁴⁰ Como señalan Carlos Santos y Verónica Iglesias (2001), en el núcleo central de la CNDAV coincidieron diferentes organizaciones: 1) La “Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando” (CDASCOPE), una organización de vecinos de la zona que presentó el mayor crecimiento urbano en la historia del país, en el área metropolitana de Montevideo, nucleados por las dificultades en el acceso a los servicios básicos. 2) La “Federación de Funcionarios de las Obras Sanitarias del Estado” (FFOSE), sindicato de los trabajadores de la empresa estatal de agua y saneamiento. 3) La “Liga de Fomento de Manantiales” (LFM) organización vecinal de Maldonado, precisamente de una de las regiones de aquel departamento en la que se habían privatizado los servicios públicos de agua y saneamiento. 4) La “Red de Ecología Social – Amigos de la Tierra” (REDES-AT) organización no gubernamental ambientalista, sobre todo a través de su programa “Uruguay Sustentable”.

Más información en: <http://www.aguayvida.org/index.html>

participación en la consulta, pues suponían que muchos olvidarían incluir la papeleta. Sin embargo, el 64.58% de los ciudadanos se pronunció a favor de la reforma constitucional y como consecuencia se evitó la privatización y el caso uruguayo se transformó, luego del boliviano, en un ejemplo a seguir.⁴¹ En definitiva,

⁴¹ El texto de la reforma aprobado fue:

“Artículo N° 47 de la Constitución

Agréguese:

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

(1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

(a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza,

(b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas,

(c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones,

(d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

(2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

(3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

(4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

Artículo N° 188 de la Constitución

Agréguese:

Las disposiciones de este artículo (referidas a las asociaciones de economía mixta) no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento. Disposiciones Transitorias y Especiales.

Agréguese la siguiente:

(Z”) La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de esta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas”.

en el caso uruguayo las movilizaciones contra las privatizaciones se encauzaron institucionalmente porque existía un diseño institucional que lo habilitaba, un sistema de partidos políticos representativo y un sistema de pesos y contrapesos que funcionaba. El giro a la izquierda no sólo significó un cambio de gobierno (y por consiguiente políticas sociales más inclusivas que redundaron en una disminución de la pobreza y una mejora en la desigualdad, entre otros aspectos), sino una sociedad civil más dinámica y autónoma de los partidos. La aprobación del matrimonio igualitario, la despenalización del aborto, las acciones afirmativas a favor de la población afrouriaguaya, las cuotas de mujeres en la participación política y la legalización de la marihuana, fueron respuestas a demandas planteadas por organizaciones de la sociedad civil (de grupos feministas, grupos pro-legalización de la marihuana, grupos afrodescendientes, colectivos como Ovejas Negras, Pro-derechos, entre otros). Pero no fueron medidas “populistas” (más bien arriesgó a perder algunos votos), sino que se explica por un Poder Legislativo que funcionó como “caja de resonancia” de los actores sociales y un presidente (en este caso José Mujica), que más allá de sus convicciones personales, respetó los acuerdos parlamentarios y escuchó la demandas sociales. Como contrapartida, hubo áreas (especialmente educación y salud), en las cuales no fue posible avanzar sustantivamente por el freno impuesto por los sindicatos, lo que redundó en oportunidades perdidas para la sociedad.

V. ¿ES POSIBLE INDIGNARSE “INSTITUCIONALMENTE”?

A partir de que se alzan las voces en la década de los años noventa y asumen gobiernos “de izquierda” en los años siguientes, se produjo una inflexión política en Latinoamérica. Los casos analizados dan cuenta de la diversidad de repertorios de demandas y de actores políticos y de los diferentes derroteros que siguió cada país. En todos los casos, las demandas por ampliar la inclusión social y política obtuvieron respuesta por parte de los gobernantes de turno y, lo más importante: la mayoría de los latinoamericanos

comenzó a considerar injusta la actual distribución del ingreso y apoyaron la intervención del Estado para revertir o compensar dicha desigualdad.

El caso uruguayo muestra un camino posible para encauzar las protestas. El uso de los mecanismos de democracia directa por parte de la ciudadanía. El ejercicio de la iniciativa ciudadana no puede remplazar a los partidos políticos, pero puede democratizar la agenda pública al proponer el debate de ciertos temas, al visibilizar problemas y actores. Al mismo tiempo, permite reforzar la lealtad, al generar espacios de identidad que trascienden la frontera ideológica (las movilizaciones contra la privatización del agua fueron un buen ejemplo de ello). Es decir, es un mecanismo que promueve la voz, pero no la salida.

En Ecuador y especialmente en Venezuela, los mecanismos de democracia directa fueron utilizados para aumentar las potestades del presidente en funciones y no para promover una mayor autonomía social. Como ya analizamos (Lissidini, 2012) los ejercicios de democracia directa (y también la democracia participativa) fueron reflejos de las ambigüedades propias de la democracia venezolana tensionada por un líder político que promovió la participación ciudadana pero con dosis significativas de autoritarismo, y que recreó viejas prácticas clientelares arraigadas históricamente en Venezuela. El escaso apego a las instituciones y la limitada autonomía de la sociedad civil, en un país atravesado por grandes diferencias económicas y sociales y bipolarizado por el liderazgo de Chávez, impregnó la política venezolana en todas sus manifestaciones. El diseño legal en Venezuela le permite al presidente proponer reformas constitucionales y convocar a consultas, a diferencia del caso de Uruguay, donde el Poder Ejecutivo no tiene dichas potestades. Lo anterior explica, en cierta medida, las consultas y las reformas promovidas por el presidente Chávez. Sin embargo, los factores decisivos en los casos analizados hay que rastrearlos en las trayectorias políticas de los países, en sus dinámicas políticas y en las características de los actores políticos en cada caso. Mientras que en Uruguay el sistema de partidos y la cultura política obliga a los actores a buscar el consenso y las voces

tienden a utilizarse de manera que se evita la salida y se refuerza la lealtad, en el caso de Venezuela impera una lógica mucho más clientelar y menos democrática que hace acallar las voces: ya sea por represión, favoritismo o clientelismo. Mientras que en Uruguay, de las 13 consultas que se hicieron a partir de la redemocratización (1984), once fueron iniciadas y promovidas por la ciudadanía, en Venezuela de las seis, únicamente una (el intento de revocar el mandato de Chávez) fue promovida por la ciudadanía.

En el caso ecuatoriano, la democracia directa ya se venía utilizando de manera “inapropiada” (en tanto fue una herramienta utilizada por el Poder Ejecutivo y no por los ciudadanos). En total hubo nueve consultas en Ecuador entre 1978 y 2011. Todas fueron convocadas por el presidente de turno y la mayoría de ellas se transformaron en un “plebiscito” en torno a la figura del presidente en función. Las salvedades fueron, en parte, la de 1978 cuyo efecto fue la aprobación de la Constitución que dio inicio al proceso de democratización en Ecuador, la de 2007 que habilitó la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la de 2008 que ratificó la reforma constitucional.

En el caso boliviano, la democracia directa contribuyó a resolver conflictos autonómicos, de liderazgos (tanto de Evo Morales como de gobernantes locales) y de recursos naturales no renovables (gas), aun cuando también tres de las cuatro consultas fueron convocadas por los presidentes de turno.⁴²

Podríamos preguntarnos, como hace Hirschman, ¿conducirá la salida (y la entrada subsecuente a otra parte) a nuevas salidas en una sucesión cada vez más rápida? ¿O suelen alternarse la salida y la voz? En los casos de Venezuela y Ecuador, las salidas acallaron en parte las voces, ¿hasta cuándo? En Bolivia, las voces siguen operando y el gobierno responde a algunas e ignora otras. En Uruguay, las voces encuentran en el sistema de partidos y en los mecanismos de democracia directa un canal institucional para dirimir las diferencias y hacerse oír.

⁴² Sobre el uso de los mecanismos de democracia directa, véase Welp (2008) y Zovatto (2013).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alberto, 2002. “A dos años de la dolarización Ecuador: ¿un modelo para América Latina?”, <http://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/aacosta110102.htm>
- , 2005. “Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos”, *Nueva Sociedad*, núm. 198.
- AGUIRRE, Julio. 2012. *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*, Documento de Trabajo, núm. 83, Buenos Aires, CIEPP.
- BRIGGS, Ted, 2010. *Understanding the Outsider Approach*, Tesis, University of Delaware.
- CAMERON, Maxwell A. *et al.*, 2012. “Capítulo 1. Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”, en CAMERON, Maxwell A. *et al.* (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México, FLACSO.
- CASTAÑEDA, Jorge. 2006. “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2006. <http://www.foreignaffairs.com/search/Jorge%20G.%20Castaneda>
- CEPAL, 2013. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile, CEPAL.
- DOMENECH, Antoni, 2011. “Mejor al revés: ¿cuál es la alternativa real al Movimiento 15 de mayo?”, www.sinpermiso.info, 22 de mayo de 2011.
- ERRANDONEA, Fernando, 2007. *Estado social en América Latina (1970-2000): prescindencia estatal y mercantilización*, Primer Premio Concurso de Obras en Ciencias Sociales y Jurídicas del Ministerio de Educación y Cultura, Montevideo.
- , 2006. *Las crisis de racionalidad y de motivación en América Latina y sus respuestas nacionales*, Documento de Trabajo, núm. 52, Buenos Aires, CIEPP.

- , 2003. *Salida, voz y lealtad en Venezuela (1958-2002)* (paper).
- FREIDENBERG, Flavia, 2012. “Ecuador 2011: revolución ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 1.
- GARGARELLA, Roberto, 2013. “La izquierda que no es. Sobre la ‘nueva izquierda’ en América Latina”, *Ideas de Izquierda. Revista de Política y Cultura*, núm. 3.
- GHEZZI, Simone y MINGIONE, Enzo, 2007. “Embeddedness, Path Dependency and Social Institutions. An Economic Sociology Approach”, *Current Sociology*, enero de 2007, vol. 55 (1).
- HIRSCHMAN, Albert O., 1994. *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- , 1986. *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- , 1984. *De la economía a la política y más allá*, México, Fondo de Cultura Económica.
- , 1977. *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- KRUSE, Thomas, 2005. “La ‘Guerra del Agua’ en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas”, en DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (comp.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires.
- LARREA, Carlos, 2004. “Dolarización y desarrollo humano en Ecuador”, *Iconos*, núm. 19, FLACSO-Ecuador, Quito.
- LISSIDINI, Alicia, 2002. “Uruguay y la centralidad de la política”, en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era liberal*. Editorial Homosapiens, Rosario.
- , 2008. “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en LISSIDINI, Alicia et al. (comps.), *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

- , 2012. “Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos”, en CAMERON, Maxwell A. et al. (eds.), *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO-México.
- LÓPEZ-MAYA, Margarita, 2002. “Venezuela después del Caracazo: Formas de la protesta en un contexto desinstitucionalizado”. *WorkingPaper # 287*, julio, Kellogg Institute
- LUCENA, Héctor y CARMONA, Hermes, 2012. “La industria venezolana, auge y ocaso a través de tres modelos productivos”, en *Ensayos de Economía*, núm. 39, julio-diciembre de 2011.
- MAYORGA, Fernando, 2009. “Evo: ¿liderazgo sin fronteras?”, *Revista Umbrales, Ciencias Sociales*, núm. 19, La Paz, septiembre.
- , 2011. *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado plurinacional*, CESU-UMSS PLURAL, La Paz.
- MINGIONE, Enzo, 1993. *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OFFE, Claus, 1982. “Las contradicciones de la democracia capitalista”, *Cuadernos Políticos*, núm. 34, México, Era, octubre-diciembre.
- PACHANO, Simón, 2005. “Ecuador: cuando la inestabilidad se vuelve estable”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 23, septiembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Quito.
- , 2011. *Calidad de la democracia e instituciones política en Bolivia, Ecuador y Perú*, FLACSO-Sede Ecuador, Quito.
- PARDO, José Luis, 2013. “Teoría del disturbio”, *El País*, Babelia, núm. 1137, 7 de septiembre.
- PIZZORNO, Alessandro, 1966. “Introducción al estudio de la participación política” (versión original en italiano), *Quaderni di Sociologia*, núms. 3-4, Turín.
- , 1985. “Sobre la racionalidad de la opción democrática”, en Varios Autores, *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO.

- POLANYI, Karl, 1989. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RANCIÈRE, Jacques, 2010. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- RIVERO, Mirtha, 2011. *La rebelión de los náufragos*, Caracas, Editorial Alfa.
- ROSANVALLON, Pierre, 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial.
- , 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manantial.
- , 2012. “La sociedad de los iguales”, *RBA Política y Sociedad*, Barcelona.
- SANTOS, Carlos e IGLESIAS, Verónica, 2001. “Movimientos sociales en la defensa del agua: el caso de Uruguay”, ponencia presentada en la IV Reunión de Antropología del Mercosur. 11-14 de noviembre, Curitiba.
- TAIBO, Carlos (coord.), 2012. *¡Espabilemos! Argumentos desde el 15 M*, Madrid, Editorial Catarata.
- TORRES, Carlos de la, 2006. *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer.
- VERGARA ALMEIDA, Santiago, 1989. *Abdala Bucaram: el discurso. Rasgos de la estrategia electoral en 1988*, tesis, Ecuador, FLACSO.
- WELP, Yanina, 2009. “El referéndum contra el *status quo*. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia”, *Diálogos Latinoamericanos* 16.
- ZOVATTO, Daniel, 2014. “Las instituciones de la democracia directa”, en LISSIDINI, Alicia *et al.* (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM-IDEA Internacional.
- ZUAZO, Moira, 2010. “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 227, mayo-junio.

CUANDO ES PEOR EL REMEDIO QUE LA ENFERMEDAD. ANÁLISIS DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO EN LOS MUNICIPIOS DE LOS PAÍSES ANDINOS¹

Yanina WELP
Uwe SERDÜLT

I. INTRODUCCIÓN

Los derroteros de la descentralización política en los países andinos² han generado un escenario cuanto menos ambiguo. Si hasta la década del ochenta buena parte de estos países presentaban modelos de gestión centralizada y hasta la nominación directa de las autoridades de subniveles de gobierno por el gobierno central (Venezuela, Colombia, Bolivia), desde entonces comenzaron a introducirse cambios de envergadura. La elección directa de autoridades regionales y locales,³ las leyes de descentralización y reorganización territorial y el incremento de las competencias y recursos económicos de los subniveles de gobierno fueron ejes de esta transformación. Sin embargo, lejos de seguir un patrón uniforme, se observan tendencias erráticas y reclamos de una mayor

¹ Ponencia preparada para su presentación en el Foro de Democracia Directa (AUCiP-Global Forum, Montevideo, 14 al 16 de noviembre de 2012). Versiones previas fueron presentadas en el 54 Congreso Internacional de Americanistas (ICA, Viena, 15-20 de julio de 2012) y en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP, Quito, 12-14 de junio de 2012). Esta investigación contó con el apoyo de AVINA Stiftung.

² En el grupo de países andinos se incluye los miembros de la Comunidad Andina (Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia) y Venezuela, que fue miembro de la comunidad hasta 2006.

³ En Ecuador y Perú este derecho ya existía (desde 1945 y 1963, respectivamente) pero fue incorporado a fines de los ochenta en Bolivia (1987), Colombia (1988) y Venezuela (1989).

autonomía aún irresueltos (Del Campo García, 2006; Mayorga, 2007; Remy, 2005; Mascareño, 2010).

En Perú, el periodo de gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000, julio a noviembre de 2000) puso en evidencia estas inconsistencias y también el perverso juego de poder en el que, en ocasiones, quedó instalado el proceso de descentralización. La creciente transferencia de recursos económicos a los municipios, por ejemplo, fue utilizada en este periodo como un mecanismo para debilitar a los gobiernos regionales opositores (que no los recibían o los recibían en menor cuantía) (Ballon, 2003; Gonzales de Olarte, 2000). La distribución discrecional de transferencias acrecentó la desigualdad entre regiones. A su vez, en muchos casos, la falta de recursos humanos y técnicos para gestionar estos presupuestos puso a los municipios en el centro de las demandas y de la insatisfacción ciudadanas. Además, el enorme debilitamiento del sistema de partidos políticos se hizo evidente en la gran volatilidad electoral y la escasa longevidad de los partidos. A nivel local esto se observa en el creciente número de partidos creados para cada elección, sin un cuerpo ideológico coherente, una estructura más allá del municipio o un grupo de adherentes estable a lo largo del tiempo (Tuesta Soldevilla, 2012).

La nueva oferta de dispositivos de participación ciudadana es de difícil interpretación en este contexto. El análisis regional sugiere que aunque hay una tendencia en este sentido, sus causas no son únicas ni son homogéneos los contextos en que se introdujeron. Así, gobiernos de distinto corte ideológico impulsaron reformas constitucionales que incorporaron mecanismos participativos. Con un gobierno liberal, aunque también bajo la presión de una fuerte demanda ciudadana manifestada en torno al movimiento de la “séptima papeleta”, en Colombia se introdujeron numerosos mecanismos de democracia directa en la Constitución de 1991 (Thomas Acuña, 2009). Otro tanto ocurrió en Perú con la Constitución de 1993, pero en el contexto de un gobierno que buscaba legitimar su accionar autoritario —el cierre del Congreso y la reforma del Poder Judicial impuestas por el Ejecutivo— para superar la condena internacional (Levitsky, 1999). En Ecuador se

promovieron dos reformas, en 1998 y 2008, para ampliar mecanismos participativos, siendo uno de los pocos países de la región que los regulaba con anterioridad (Morales Viteri, 2009). En Venezuela fue la profunda crisis en que había caído el sistema de partidos la que facilitó la llegada al poder de Hugo Chávez y su recién creado “Movimiento V República”. Entre sus promesas electorales destacó la convocatoria a una asamblea constituyente para crear una “democracia participativa” que permitiera superar la corrupción y la incapacidad de los partidos tradicionales (Maingon *et al.*, 2000). Finalmente en Bolivia, en 2009, la introducción de mecanismos de participación ciudadana en la Constitución se dio también en el contexto de un cambio estructural del sistema de partidos, con la llegada por primera vez a la presidencia de un líder indígena y proveniente del movimiento sindical. En este caso, uno de los ejes del cambio se ancló en la recuperación de costumbres comunitarias (Salazar Elena, 2009).

Entre este conjunto de instituciones participativas, conocidas y utilizadas con cierta frecuencia en otros lugares del mundo,⁴ se introdujo la revocatoria de mandato, activada por la ciudadanía (*bottom up*) a partir del cumplimiento de unos requisitos, entre los que destaca un determinado número o porcentaje de firmas. Dada una creciente opinión en favor de la revocatoria de mandato,⁵ consideramos especialmente pertinente analizar su funcionamiento y contribuir al debate sobre sus consecuencias para la democracia. A continuación, se presentan los argumentos a favor y en contra de la revocatoria de mandato; se describe someramente la expansión del referéndum revocatorio en el mundo, se analizan las ca-

⁴ Aunque debe destacarse que el discurso a favor de la incorporación de mecanismos participativos supera con creces la incorporación efectiva de los mismos y en particular de los definidos como de democracia directa “desde abajo” o susceptibles de ser activados directamente por la ciudadanía, que sólo son empleados con frecuencia en unos pocos países a nivel federal (Suiza, Italia, Lichstenstein, Uruguay) o subnacional (*Länder* alemanes, cantones suizos, estados de Estados Unidos). Véase Serdült y Welp, 2012.

⁵ Véase por ejemplo la red por territorios justos y sustentables en Chile, que solicita la introducción de este mecanismo de democracia directa o la propuesta de ley presentada en el Parlamento Británico durante 2010 (tras los escándalos de corrupción que acosaron a la institución).

racterísticas que el mecanismo adquiere en los cinco países andinos y, a continuación, las prácticas, dedicando especial atención al estudio del caso peruano —por lejos el usuario mas intensivo de la revocatoria—; por último, se plantean unas reflexiones a modo de conclusión.

II. LOS ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

El debate sobre la revocatoria del mandato se circunscribe a una tensión fundamental: quienes la defienden afirman que es un derecho de la ciudadanía en tanto detentadora última de la soberanía; quienes la rechazan advierten contra los riesgos de limitar y condicionar excesivamente a los representantes y aseguran que puede convertirse en un arma peligrosa en manos de otros actores con poder, generando debilidad institucional.

Cronin (1989: 133-138) sintetiza los argumentos a favor y en contra; quienes están a favor de la revocatoria alegan que: a) provee de un mecanismo constante de rendimiento de cuentas, con lo que los votantes no necesitan esperar hasta la siguiente elección para desplazar a un gobernante incompetente, deshonesto o corrupto; b) ayuda a controlar la influencia de reducidos intereses particulares; c) permite extender los periodos de gobierno por más largo plazo, al permanecer siempre una garantía de control; d) otorga razones para que el votante medio permanezca informado durante periodos de gobierno, e) crea una válvula de seguridad para canalizar sentimientos intensos (a favor y en contra de un gobernante, generando un canal institucional para resolver la disputa); f) provee una alternativa al *impeachment*.

Los oponentes advierten, por el contrario, que: a) los mismos principios de la revocatoria juegan en contra de los principios republicanos, especialmente contra la idea de dejar un margen a un gobernante electo democráticamente para desarrollar su gobierno durante un determinado periodo; b) disminuye el atractivo de postularse para cargos políticos a buenos candidatos que no quieran correr el riesgo de ser cuestionados sin fundamento (ya que en

Estados Unidos —caso en que se basa el autor— la revocatoria no requiere más que del descontento para ser activada); c) las revocatorias dividen, polarizan, enfrentan a la sociedad y son objeto de abusos de poder y consecuencias inesperadas; d) los referendos revocatorios son confusos y a menudo injustos, y e) son costosos, a menudo innecesarios y dirigidos contra el objeto equivocado.

En los países andinos la introducción de la revocatoria se dio en la mayoría de los casos sin mayores discusiones (Welp y Serdült, 2011). Una excepción fue Colombia en que se creó una comisión de estudios que analizó las experiencias existentes y distintos enfoques. El congresista Sarmiento Gaitán uno de los más activos en dicha tarea, concluyó señalando que una forma de evitar los riesgos era establecer unos criterios relativamente elevados para activar el referéndum. Gaitán sintetizaba estos peligros con las siguientes palabras:

A) La crisis de gobernabilidad que puede originar el afán cortoplacista del pueblo.

B) La crisis fiscal que puede producir un candidato populista que, en su afán por cumplir las promesas electorales, deteriore la economía de su jurisdicción.

C) Igualmente, se contempla la debilidad en que caería el mandatario al evadir la toma de decisiones que podrían tener el carácter de impopulares.

D) Adicionalmente, crea el temor de ser utilizada por los rivales políticos, en lugar de ser ejercida por su propio electorado, como una forma de afectar la correlación de fuerzas ideológicas al interior de las corporaciones públicas o en el Ejecutivo.

E) Finalmente, crea el temor que, ante la amenaza de revocatoria, no le dé al mandatario la posibilidad de comunicarse oportunamente con sus electores y darles las explicaciones sobre la dinámica de compromiso y trámite a que todo proyecto necesariamente debe someterse (*Gaceta Constitucional*, núm. 066, 3 de mayo de 1991).

III. LA REVOCATORIA EN EL MUNDO

Lo cierto es que más allá de la discusión sobre sus bondades y riesgos, el referéndum revocatorio cuenta con tradición de uso

sólo en unos pocos lugares del mundo, lo que vuelve especialmente llamativa la experiencia reciente en los países andinos, en la que se ha dado un proceso de introducción constitucional del mecanismo y —aunque con marcadas diferencias— se observa una creciente activación (efectiva en casos como el peruano y durante cierto período en el ecuatoriano o intentos en casos como el colombiano y el boliviano).⁶

Los estados de Estados Unidos fueron pioneros en la introducción de este referéndum; allí puede iniciarse contra gobernadores y alcaldes y en algunos casos contra miembros del Poder Legislativo.⁷ La ciudad de Los Ángeles fue la primera en regularlo, en 1903, siendo su introducción un resultado del crecimiento del movimiento progresista que veía en este y otros mecanismos de democracia directa una vía para limitar la corrupción del gobierno y el Poder Judicial (Spivak, 2004). En la actualidad, Spivak señala que se prevé un crecimiento de prácticas originado en la creciente desafección ciudadana con las instituciones representativas y, a su vez, facilitado por la expansión de nuevas tecnologías (que acelera y abarata las campañas de recolección de firmas).

También existe en seis cantones suizos⁸ con un particular formato, ya que se activa contra todo el gobierno y no contra una autoridad en particular, aunque raramente ha sido utilizado (Serdült, 2014). Desde 1995 se ha empleado con frecuencia en la canadiense British Columbia,⁹ donde rige sólo contra miembros del Parlamento. También existe en algunos estados mexicanos y provincias argentinas (con muy pocas experiencias de activación) y en países tan diversos como Panamá, Rusia, Etiopía, Kirguistán,

⁶ Para un análisis detallado, véase Welp, 2013.

⁷ Según datos oficiales, 19 estados permiten activar la revocatoria (Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington and Wisconsin) mientras las prácticas han sido más frecuentes en el nivel local. Los Angeles fue la primera ciudad en introducir esta institución en 1903, www.ncsl.org

⁸ Berna, Uri, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau, Ticino.

⁹ <http://www.elections.bc.ca/index.php/referenda-recall-initiative/recall/>

Nigeria, Liberia y Uganda,¹⁰ en que se activa sólo contra miembros del Parlamento.

Los países andinos se dividen en dos grupos: Ecuador, Venezuela y Bolivia, en los que el referéndum puede iniciarse contra cualquier autoridad electa (Ejecutivo o Legislativo, en todos los niveles de gobierno y en algunos casos también el Poder Judicial); y Colombia y Perú, en que sólo puede activarse en el ámbito subnacional.

IV. RAZONES Y PROCEDIMIENTOS PARA ACTIVAR LA REVOCATORIA

Una cuestión básica a considerar al analizar el referendo revocatorio se refiere a las causas que habilitan a iniciar el proceso, ya que esto conlleva una definición de la representación. Esto es, las bases de la revocatoria definen el *mandato*. Los gobiernos locales de los países andinos son electos por sus ciudadanos siguiendo una lógica más o menos semejante a la que rige para otras elecciones en América Latina y en las democracias occidentales. Así, diversos candidatos compiten durante la campaña presentando propuestas para su posible futuro gobierno. Esta información es la que idealmente debe permitir a un actor racional formar su opinión y tomar una decisión.

En un modelo de gobierno estrictamente representativo, el Ejecutivo no gobierna sólo para quienes le han votado ni tampoco es un delegado. Por el contrario, el gobierno debe ser ejercido en aras de la voluntad general y no de la del grupo que lo ha elegido, mientras la deliberación incluye la posibilidad de cambiar de opinión (Manin, 1998). En este modelo el rendimiento de cuentas debería darse —idealmente— a través de dos mecanismos bási-

¹⁰ Los datos fueron recogidos en una investigación que abarcó a todos los países (sólo nivel nacional) sobre mecanismos de democracia directa susceptibles de ser activados por la ciudadanía mediante la colección de un determinado número de firmas (Serdült y Welp, 2012). Por un análisis sólo centrado en la revocatoria, véase Welp, en prensa. Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 5 de junio de 2002, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1139-050602-02-0429.htm>.

cos: la supervisión de otras instituciones (el Legislativo, el Poder Judicial) y las convocatorias periódicas de elecciones (que podrían ratificar o no el proyecto político). Así lo reconocía el ya citado congresista colombiano Galán Sarmiento en la asamblea constituyente de 1991¹¹ al señalar que la Constitución de 1886 en su artículo 179 establecía que “el que sufraga o elige no impone obligaciones al candidato, ni confiere mandato al funcionario electo”. Por ello el congresista proponía un cambio en la concepción del mandato indicando que la revocatoria es un derecho político ciudadano (susceptible de ser activado en tanto tal), diferente de la remoción del cargo (activada por causas a determinar por otras instituciones, en particular la justicia).

La revocatoria se ha vuelto un instrumento muy popular debido a la debilidad de los mencionados mecanismos de rendición de cuentas. Por un lado, los actos de corrupción no son suficientemente perseguidos. Por otro, la discrecionalidad de los representantes es una moneda tan corriente como la creciente distancia entre las promesas de campaña y los actos de gobierno. Esto último podría ser el resultado de diferentes factores: presiones de intereses económicos, ejercicio unilateral del poder o, también, la simple lógica de campaña que hace que en períodos electorales se prometa mucho más de lo que se sabe de antemano que se podrá realizar. Ante esto los asambleístas de los cinco países analizados aquí se propusieron un cambio en la concepción del mandato.

El diseño de la revocatoria de los países de América Latina ha tendido a establecer que la misma puede ser activada porque el ciudadano es soberano y puede ejercer su poder cuando lo desee, o bien sin necesidad de justificarla o justificándola (explicitando una razón) pero sin necesidad de probarla.

En Colombia la Ley 131/1994 permite activar la revocatoria por simple descontento pero también por incumplimiento de programa (voto programático). El voto programático implica que los ciudadanos “imponen como mandato al elegido el cumplimiento del

¹¹ *Gaceta Constitucional*, núm. 66, del 3 de mayo de 1991, pp. 78-102; *Gaceta Constitucional*, núm. 81, del 24 de mayo de 1991.

programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura” (artículo 1). La presentación de un plan de gobierno es entonces parte integral de la inscripción de la candidatura (artículo 3). Luego los alcaldes electos podrán establecer modificaciones que deberán ser aprobadas por el Concejo Municipal (artículo 5). El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan (artículo 8). A un año o dos de iniciado el mandato, la ya de por sí difícil evaluación del cumplimiento del programa se vuelve aún de más compleja resolución.

En Perú la Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadanos establece que “Los ciudadanos tienen el derecho de revocar a las autoridades elegidas... La solicitud de revocatoria se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada” (artículo 21). En Bolivia la Ley del Régimen Electoral de 2010 no establece fundamentos, señalando que “la revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano” (artículo 25).

En Venezuela la Constitución de 1999 introdujo la revocatoria (artículo 72). No habiéndose regulado, dos ciudadanos interpusieron un recurso solicitando la posibilidad de activarla a la que dio lugar una resolución de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en que sostenía que

... la revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral.¹²

¹² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, 5 de junio de 2002 <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1139-050602-02-0429.htm>

Un párrafo aparte merece el análisis del caso ecuatoriano, ya que aquí la revocatoria fue introducida en 1998, como respuesta a la crisis político-institucional abierta después de que el parlamento destituyera al presidente Abdalá Bucaram por “incapacidad mental”, en el contexto de un creciente descrédito del gobierno y protestas sociales. Desde entonces ha sufrido diversas modificaciones que han afectado sustancialmente su definición y funcionamiento. En 1998, el mecanismo podía ser activado en casos de actos de corrupción con sentencia ejecutoria e incumplimiento del programa de gobierno calificado por el Tribunal Provincial. Con la Constitución de 2008 se discutieron inconsistencias de la formulación (una autoridad sobre la que existe sentencia firme por corrupción no puede seguir en su cargo y por tanto no es necesaria la revocatoria, que de todos modos sería un mecanismo inapropiado para resolver la cuestión) y, como en Perú, Venezuela o Bolivia, se consideró que la revocatoria era un derecho ciudadano y como tal no requería de causales para ser activada. También se redujeron de 30 a 10% las firmas solicitadas para activar este referéndum en el nivel local. Con estos cambios se produjeron numerosas solicitudes (véase más abajo). Pero en mayo de 2011, principalmente debido a la presión de las autoridades locales agrupadas en la asociación de municipalidades, se introdujo una nueva reforma que dificulta la aplicación del mecanismo. Según el Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato de 2011¹³ la Solicitud de Formulario para la Recolección de Firmas debe especificar los motivos, que deberán referirse a: a) el o los aspectos del plan de trabajo presentado en la inscripción de la candidatura y que habrían sido incumplidos por la autoridad contra quien se dirige la petición, para lo cual deberá adjuntar el plan de trabajo debidamente certificado por el Consejo Nacional Electoral o sus delegaciones provinciales; b) la

¹³ El mismo figura en el Registro Oficial 536 y procede tras la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que regulan la Revocatoria del Mandato (Registro Oficial núm. 445 del 11 de mayo de 2011).

o las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana que consideran incumplidas o violentadas y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento o la violación legal, y c) las funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y la ley, referentes a la dignidad que ejerce la autoridad, y la descripción de las condiciones en las que se habría producido el incumplimiento (artículo 14). La Delegación Provincial del Consejo Nacional Electoral correspondiente al expediente debe resolver en siete días si admite o niega la solicitud (artículo 16). Esto vuelve a crear un mecanismo de intervención semidirecta en la medida en que otras instituciones deben aprobar y validar la solicitud ciudadana.

El procedimiento

Una vez establecido el criterio para activar una revocatoria, la discusión se concentra sobre los requisitos que facilitan o dificultan la activación del mecanismo. Como se puede observar en la tabla 1, Colombia es el país en que los requisitos para activar la revocatoria son más elevados. Esto sin dudas puede tener efectos sobre la frecuencia de activación del referéndum, pero cabe mencionar que la misma está condicionada pero no determinada por el diseño institucional.¹⁴ A su vez, puede observarse que en Colombia la revocatoria se ha activado en una treintena de ocasiones (más, por ejemplo, que en Venezuela) pero sin embargo nunca ha tenido validez por la falta de participación (que nunca ha alcanzado el umbral requerido). Esto no ocurre en Perú, pese a que también el umbral de participación requerido es alto (50%).

¹⁴ El día después de la revocatoria también varía entre los casos ya que si bien en todos la autoridad revocada debe abandonar el cargo de inmediato asumiendo la autoridad a quien corresponda en la jerarquía, en Colombia deben convocarse nuevas elecciones mientras en Ecuador el mandato será completado por la siguiente autoridad en la jerarquía. En Perú la ley establece que el Jurado Nacional de Elecciones acredita como reemplazante a quién alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista para que complete el mandato de la autoridad revocada, pero si un tercio de los miembros del Concejo Municipal es revocado debe convocarse a nuevas elecciones (Ley 26300, artículos 24 y 25).

Tabla 1. El referendo revocatorio en los municipios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela 2012

<i>País</i>	<i>Causas</i>	<i>Firmas</i>	<i>Umbral Part.</i>	<i>Mayoría requerida</i>
Bolivia	Incumplimiento de programa Insatisfacción	30% (90 días)	50%+1	Mayoría simple y mayor cantidad de votos de aquellos con los que se eligió a la autoridad
Colombia	Incumplimiento de programa (voto programático) Insatisfacción general de la población	40% sobre el % de votos obtenidos por la autoridad	55% sobre el % de votos obtenidos por la autoridad	Mayoría absoluta por incumplimiento de programa 60% para insatisfacción ^a
Ecuador	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia de disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de funciones y obligaciones.	Depende del tamaño de la circunscripción ^b	No se establece	Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (para el caso del presidente/a mayoría absoluta de los sufragantes)
Perú	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	25%	50% ^c	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005)
Venezuela	Descontento, insatisfacción	20%	25%	Mayoría simple

FUENTE: elaboración propia con base en Constituciones, leyes nacionales y organismos electorales (para detalles, véase referencias al final).

^a La Ley 741 de 2002 redujo el umbral de participación requerido del 60 al 55% de los electores que se registraron para votar al momento de ser elegido el alcalde (quien no hubiera votado, no tiene derecho a votar para revocarlo).

^b Desde 2011 las firmas requeridas y el tiempo otorgado para su recolección (a partir de iniciar la solicitud) varían de acuerdo al tamaño de la circunscripción: 60 días y 25% de respaldos para las circunscripciones de hasta 5,000 electores; 60 días y 20% para las circunscripciones de 5,001 hasta 10,000; 90 días y 17.5% para las circunscripciones de 10,001 hasta 50,000 electores; 120 días y 15% para las circunscripciones de 50,001 hasta 150,000 electores; 150 días y 12.5% para las circunscripciones de 150,001 hasta 30,000 electores; y 180 días y 10% para las circunscripciones de más de 300,000 electores. Reglamento de Consultas Populares, Iniciativa y Revocatoria de mandato de 2011.

^c El umbral del 50% de participación fue introducido por la Ley 29313/2009. El requisito de la mitad más uno de los votos ha variado su interpretación. En 1997 la Corte interpretó que debía calcularse sobre el total de votos emitidos, en 2001 que debía calcularse sobre el total de electores, desde 2005, que debe calcularse sobre el total de votos válidos.

V. LAS PRÁCTICAS: DISEÑO INSTITUCIONAL Y PUJAS POLÍTICO PARTIDARIAS

En otro lugar hemos presentado la descripción de las revocatorias producidas hasta el momento (Welp y Serdült, 2011: 145-169; Welp, 2013). Aquí quisiéramos profundizar en el análisis de las condiciones que se ponen en juego al momento de activar esta institución. Dos cuestiones emergen como centrales: el juego entre los actores político-institucionales en que este referéndum se inscribe y las limitaciones establecidas por el diseño institucional.

Las experiencias colombiana y ecuatoriana son elocuentes para mostrar las consecuencias que un diseño institucional puede tener. En el caso colombiano, los elevados requisitos para activar una revocatoria y más elevados aún para que la misma sea válida explican que hasta el momento, a pesar de haberse producido al menos un centenar de intentos y una treintena de referendos, no se haya producido ni una revocatoria.¹⁵ La tasa de abstención electoral colombiana es de las más elevadas de la región (Colombia es también uno de los pocos países de América Latina en que el voto no es obligatorio), es aún mayor cuando se trata de elecciones locales y todavía mayor cuando se trata de referendos revocatorios.¹⁶ El elevado umbral requerido para que los comicios sean válidos ha conducido a que la estrategia de los alcaldes cuestionados sea sencillamente no hacer nada. Al realizarse la campaña en el nivel local, se dificulta el acceso a medios de los promotores, con lo que la estrategia puede funcionar doblemente, intimidando a los promotores o a sus seguidores e inhibiendo la participación por simple desinterés (Jiménez, 2001).

¹⁵ Al momento de revisar este trabajo, antes de su envío a prensa (febrero de 2014), la revocatoria en marcha contra el alcalde de Bogotá Gustavo Petro abre un nuevo escenario de confrontación que tiene a la revocatoria como mecanismo destacado.

¹⁶ Los datos electorales pueden consultarse en la Registraduría Nacional del Estado Civil: <http://www.registraduria.gov.co>. Por estadísticas de participación regional véase IDEA: <http://www.idea.int/vt>

Lo anterior se hace evidente al observar los resultados de los procesos realizados hasta ahora ya que siempre el SÍ ha ganado por porcentajes superiores a 80%, pero debido a que no se alcanza el umbral requerido, la votación es declarada inválida. De todos modos queda abierto el interrogante sobre el porcentaje de firmas reunido, que es de 40% y, por tanto, a menudo supera el porcentaje de votos registrados posteriormente en el referendo. El panorama que emerge al analizar otros de los cuantiosos mecanismos participativos introducidos en Colombia con la Constitución de 1991 es semejante. Las prácticas han sido escasas (la mayoría de las consultas iniciadas *top down*, por el presidente o el Parlamento), a menudo se han quedado en el plano simbólico o no han prosperado debido a la alta abstención electoral (Thomas Acuña, 2009).

Tal como hemos visto, el caso ecuatoriano muestra la influencia del diseño institucional. Con la introducción del mecanismo en 1998 no se produjo ni una experiencia de referendo, mientras que las modificaciones de 2008 allanaron el camino de las revocatorias explicando que en un año se produjeran 250 pedidos y se efectuaran 78 consultas. La reforma de la ley, aprobada en respuesta a los partidos locales, volvió a establecer requisitos de activación elevados y mediados por otras instituciones, lo que explica que no haya habido ninguna activación desde entonces.

El panorama de las instituciones participativas presenta un escenario complejo en Ecuador. Por un lado, puede observarse que los mecanismos participativos estaban presentes en el país desde antes del gobierno de Correa y fueron utilizados en numerosas ocasiones. Sin embargo, destaca que las consultas populares han sido activadas por las autoridades (por el presidente en especial) mientras la participación ciudadana se ha dado de forma contenciosa, por fuera de los canales institucionales, como muestras las revocatorias “de hecho” ocurridas en 1995, 1997 y 2005 (Morales Viteri, 2009). En Bolivia, dada la reciente entrada en vigor de la

Constitución (2009) y posterior aprobación de la ley regulatoria, todavía no se han registrado procesos revocatorios.

En Venezuela, la revocatoria ha sido objeto de demandas judiciales, primero de ciudadanos que reclamaban el poder ejercer su derecho pese a que la ley no había sido regulada y posteriormente de una alcaldesa que alegó la ilegalidad del proceso activado en su contra. En la primera ocasión el Tribunal resolvió a favor mientras lo hizo en contra en la segunda ocasión. En cualquier caso, sólo se registran diez experiencias convocadas por el Consejo Nacional Electoral en octubre de 2007.¹⁷ También es curioso observar en Venezuela la intensidad de uso de otras instituciones participativas, en particular el referéndum activado por el presidente como los Consejos Comunales, que crecientemente gestionan presupuesto y diseñan políticas públicas en competencia con los gobiernos locales y en relación directa con la Presidencia (Schneider y Welp, 2011; Goldfrank, 2011).

Perú: de la fachada legitimadora a la participación como arma política

Durante 2012 se realizará en Perú el noveno proceso revocatorio (tras los ocurridos en 1997, 2001, 2004, dos en 2005, dos en 2008 y 2009) y las autoridades sometidas a consulta rondarán las cuatro mil.¹⁸ El caso es especialmente emblemático ya que conjuga una serie de factores que suelen asociarse con la emer-

¹⁷ La resolución del Consejo Nacional Electoral 070327-341 que convoca a los referendos revocatorios de 2007 señala que hasta ese momento no se había establecido ley regulatoria, por lo que citando la sentencia 1528 de 2004 emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resuelve dictar normas para regular los referendos (la Resolución No. 070207-036 publicada en *Gaceta Electoral*, núm. 356, del 12 de febrero de 2007, contenía las Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular).

¹⁸ Para febrero de 2014 la cifra de revocatorias ha superado las cinco mil (Welp, 2013).

gencia de la democracia directa, en particular la deslegitimación de los políticos y el quiebre del sistema de partidos (Dalton *et al.*, 2001). Sin embargo, a diferencia de otros casos —Colombia, Venezuela, Bolivia—, en que la asamblea constituyente de la que emerge la introducción de numerosos mecanismos de democracia directa viene precedida de un fuerte reclamo en tal sentido, en Perú la Asamblea Constituyente Democrática impulsada por Fujimori se inserta en la crisis político institucional desencadenada tras su cierre del Congreso. Ante la presión internacional, Fujimori convoca la constituyente. La misma se produce con escasa participación y representatividad (no participan la mayoría de los partidos) y es fuertemente controlada por el Ejecutivo. Los mecanismos participativos incluidos, a su vez, no otorgan mayor poder al presidente como ocurre en los otros casos mencionados, sino que están en general en manos de la ciudadanía.¹⁹

Desde 1984, la Ley Orgánica de Municipalidades les reconoce autonomía y les otorga mayores atribuciones,²⁰ desde los años noventa la creación del Fondo de Compensación Comunal (Foncomun) incrementó los recursos a disposición de los municipios.²¹ El gobierno local es el más cercano a la ciudadanía, concentra

¹⁹ Claro que posteriormente los usos fueron limitados a nivel nacional como se observó en las restricciones creadas *ad hoc* para impedir el referéndum contra la tercera candidatura de Fujimori a la presidencia en 2000.

²⁰ El título IV, “participación de la comunidad” permitía crear juntas vecinales a petición de los vecinos o de las autoridades, habilitados para supervisar la prestación de servicios, el cumplimiento de normas y la ejecución de obras; o comités comunales consultivos, creados y dependientes del alcalde. Como en otros lugares de América Latina, estos tibios avances fueron superados en los años ochenta por la puesta en marcha de mecanismos participativos de los alcaldes de Izquierda Unida. En estas experiencias primó la convocatoria a organizaciones que habían formado parte del trabajo político de base del partido (Remy, 2005: 118).

²¹ El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país. Los datos son contundentes: las transferencias a los gobiernos locales fueron en 2004 de 3,643’166,132 soles, que casi triplicaron a los cuatro años, cuando alcanzaron los 9,718’380,724, para volver a presentar una considerable alza en 2011, alcanzando los 15,255’602,594. http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferecia/base_legal/Foncomun.php

muchas de las demandas y expectativas de la población, pero no siempre cuenta con recursos económicos o humanos para dar una respuesta. Estos recursos se distribuyen según fórmulas diferentes: hay alcaldes participacionistas, otros que priorizan decisiones sobre la base de criterios técnicos no discutidos y otros que las deciden en función de las adhesiones políticas que puedan conseguir. Las municipalidades concentran el interés popular debido a que se constituyen en espacios de participación popular directa y a que los fondos que reciben se han incrementado paulatinamente, mientras persisten numerosas necesidades básicas insatisfechas (buena parte de los municipios peruanos presenta altos niveles de pobreza y carencias en el acceso a desagües, agua potable, electricidad, centros de salud, etcétera) (Remy, 2005; ONPE, 2006).

Remy (2005:124) señala que las normas han alentado la emergencia de líderes sin partidos en la medida en que se han ido reduciendo los requisitos para presentar una candidatura.²² Esto ha derivado en el crecimiento del número de agrupaciones que participan en cada elección, que a su vez tampoco derivaría en una mejor oferta ya que no ha disminuido el número de votos en blanco y nulos (el voto es obligatorio). Esto conduce a que un porcentaje elevado de alcaldes sea electo con menos de un tercio de los votos mientras la diferencia con el siguiente competidor suele ser inferior al 5%.

²² La Ley 26452, de 1995, establecía un mínimo de adherentes equivalente a 4% del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La Ley 26864, de 1997, rebajó este mínimo a 2.5%, aunque estableció, en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto, una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, 20% del total de votos válidos. La Ley que rigió las elecciones de 2002 mantuvo 2.5%, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20% y la posible segunda vuelta electoral. La posterior ley de partidos fija el mínimo de adherentes en 1% de los votantes de la elección anterior. El argumento de esta creciente facilidad es ofrecer, sin restricciones, las mejores condiciones para la expresión ciudadana (Remy, 2005).

En esta suerte de lotería electoral, los alcaldes son elegidos con porcentajes muy pequeños de votación y, normalmente, con mínimas diferencias, casi aleatorias, entre el primero y el segundo. Los alcaldes así elegidos —sin exigencias de organizaciones políticas de soporte, con votación mínima, expresivos en muchos casos de conflictos no resueltos en la sociedad— cuentan con inmediata mayoría absoluta en el Consejo Municipal, y, por lo tanto, no están tampoco obligados a concertar con sus cercanos oponentes para tomar decisiones (Remy, 2005: 127).

Desde la misma ONPE se califica a la situación de los partidos políticos en el ámbito local de “dramática”; los partidos propiamente dichos no existen, “los actores locales utilizan los membretes partidarios en forma pragmática para obtener recursos y apoyos para las obras locales que legitimen la gestión de sus dirigentes, como primera paso de una carrera política” (ONPE, 2006).

Tabla 2. La revocatoria de mandato en los municipios de Perú

<i>Convocatoria</i>	<i>Referendos revocatorios^a</i>	<i>Alcaldes revocados %</i>	<i>% regidores revocados</i>	<i>Municipios</i>	<i>Municipios con más de 5,000 electores %</i>
1997	181	69	78%	60	8.3
2001	622	7	6%	171	5.8
2004	876	16	16%	185	6.5
2005	67	62+50 ^b	65+33%	15	26.7
2008	1215	40	44%	239	s/d
2009	326	33%	49%	70	10 %
Total	3287			740	--

FUENTE: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

^a Se entiende como el número de autoridades sometidas a referéndum revocatorio en el nivel local.

^b Hubo dos consultas ese año.

Simultáneamente a este proceso de incremento de las atribuciones y presupuestos de los gobiernos locales, y de debilitamiento y personalización de las organizaciones políticas a cargo de ellos, nuevas leyes han ido ampliando los derechos de participación de

los ciudadanos en las municipalidades. Tanaka (2012: 153) señala que la revocatoria muestra cómo en contextos de fragmentación política, sin un buen funcionamiento de la función representativa y sin una institucionalidad que funcione en todo el territorio, la institución se convierte en un espacio más al que se traslada la lucha faccional y sigue caminos que muchas veces pasan por alto las normas vigentes. Una última razón planteada en Perú para introducir la revocatoria fue la de reducir los actos de violencia electoral. Sin embargo, tal como muestran los últimos informes de la ONPE, tampoco a esto ha dado respuesta, ya que en los últimos comicios la violencia se ha incrementado y también se observa el aumento del conflicto entre las autoridades y la población.²³

VI. REFLEXIONES FINALES

El título de este trabajo anticipa nuestras conclusiones. Nuestros reparos frente a la revocatoria de mandato provienen de una doble fuente, su fundamento político y la experiencia observada. En cuanto al fundamento político, la revocatoria altera la democracia representativa sin ofrecer un modelo o contexto alternativo viable —en sociedades en que las campañas electorales quedan bajo la fuerte influencia de los medios masivos de comunicación—. Esto no ocurre con otras instituciones de democracia directa *bottom up*, como las iniciativas legislativa o constitucional (para presentar y votar directamente propuestas de leyes o reformas constitucionales) o el referéndum derogativo (para vetar leyes u ordenanzas aprobadas por parlamentos o concejos deliberantes). En estos casos, la actuación de la ciudadanía se orienta a la definición de políticas públicas (y no contra una autoridad) complementado los contrapesos y balances existentes en una democracia representativa.

Como muestran tanto la experiencia suiza como la región uruguaya, los mecanismos de democracia directa pueden funcionar

²³ Se ha llegado incluso a actos extremos, como el asesinato del alcalde de Ilave en 2004.

para impedir que las preferencias de representantes y representados se alejen. Esto impide el desencanto con la política y genera incentivos para el fortalecimiento de la cultura cívica (ya que la ciudadanía organizada puede hacer oír su voz y participar directamente en la toma de decisiones). La revocatoria de mandato activada por simple descontento, en cambio, abre la caja de Pandora de la lucha político partidaria, como parecen sugerir las prácticas registradas hasta el momento. Por otra parte, la revocatoria parece un instrumento poco eficiente para combatir la corrupción (contra lo que debería intervenir la Justicia) mientras nada garantiza que la siguiente autoridad electa se acerque más a las preferencias del electorado. Por último, el mecanismo resulta costoso y somete a las poblaciones a prolongados periodos de desgobierno, durante la campaña y posteriormente, en caso de que la autoridad sea revocada y se convoque a nuevas elecciones.²⁴

Por otra parte, el análisis de las consecuencias de la revocatoria en el corto y largo plazo tampoco permite ser optimistas. Mientras nada garantiza que el próximo gobernante vaya a cumplir con sus promesas de campaña, tampoco existen garantías de que la oposición no se una reiteradamente contra lo único que tiene en común: el adversario en el poder. El ejercicio gubernamental quedaría así atrapado en la campaña por la revocatoria, la definición de políticas públicas paralizada y el creciente gasto electoral iría en detrimento del interés público, a menudo en zonas en que la pobreza es un dato a considerar.

En definitiva, si la desconfianza en las instituciones de la democracia representativa y la debilidad institucional son datos que caracterizan a los países andinos, la revocatoria lejos de ser el remedio podría reforzar la enfermedad.

²⁴ Por un análisis detallado de las consecuencias de la revocatoria en el caso peruano véase Tuesta Soldevilla, 2014.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALLÓN, Eduardo, 2003. "Participación ciudadana en espacios locales: Notas para un balance necesario", en *desco – GRUPO PROPUESTA CIUDADANA*, Lima, septiembre de 2003.
- CAMPO GARCÍA, Esther del, 2006. "Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos", *Cuadernos del CIDOB*, núm. 11.
- CRONIN, Thomas E., 1989. "The Recall Device", *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall*, Harvard University Press.
- DALTON, Russell J. *et al.*, 2001. "Public Opinion and Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 12.
- GOLDFRANK, Benjamin, 2011. "Los Consejos Comunales: ¿avance o retroceso para la democracia venezolana?", *Íconos*, núm. 40.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín Virgilio, 2000. "Neoliberalismo y neocentralismo en el Perú", Lima, Instituto de Estudios Peruanos/Consortio de Investigación Económica y Social.
- JIMÉNEZ, William, 2001. "Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios", *Territorios*, núm. 5.
- LEVITSKY, Steven, 1999. "Fujimori and Post-Party Politics in Peru", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 3.
- MAINGON, Thais *et al.*, 2000. "La batalla por una nueva Constitución para Venezuela", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre).
- MANIN, Bernard, 1998. *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- MASCAREÑO QUINTANA, Carlos, 2010. *Descentralización y democracia en América Latina. Encuentros y desencuentros*, Universidad Central de Venezuela, CENDES.
- MASCAREÑO, Carlos y MONTECINOS, Egon (coords.), 2012. *Democracia participativa vs. Representación*, Universidad de Los Lagos, CENDES.
- MAYORGA, Fernando, 2007. *Acerca del Estado Plurinacional*, Cochabamba, mayo de 2007.

- MORALES VITERI, Juan Pablo, 2009. "De la carta negra al movimiento de los forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador", en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo*, Buenos Aires, Prometeo.
- ONPE, 2010. "Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional", *Serie Documentos de Trabajo*, núm. 22.
- REMY, María Isabel, 2005. "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política", en VICH, Víctor (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- SALAZAR ELENA, Rodrigo, 2009. "El referéndum en Bolivia", en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo*, Buenos Aires, Prometeo.
- SCHNEIDER, Cecilia y WELP, Yanina, 2011. "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zurich", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 212, mayo-agosto.
- SERDÜLT, Uwe y WELP, Yanina, 2012. "Direct Democracy Upside Down", *Taiwan Journal of Democracy*, núm. 8 (1).
- SERDÜLT, Uwe, 2014. "Una institución durmiente: historia, normas legales y prácticas de la revocatoria en Suiza", en WELP y SERDÜLT (eds.), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Ecuador, CNE.
- SPIVAK, Joshua, 2004. "California's Recall. Adoption of the 'Grand Bounce' for Elected Officials", *California History*, vol. 81, núm. 2.
- TANAKA, Martín, 2012. "Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?", en MASCAREÑO, Carlos y MONTECINOS, Egon (coords.), *Democracia participativa vs. Representación*, Universidad de Los Lagos-CENDES.

- THOMAS ACUÑA, Evaristo, 2009. “Colombia: entre la crisis de representación y la democracia directa”, en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (coords.), *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, 2012. “Historia y prácticas de la revocatoria en Perú 1992-2011”, presentado en el V ZDA-Avina Workshop La revocatoria de mandato en los municipios latinoamericanos, sede del C2D, Aarau, Suiza, 13 de febrero. Véase www.dd-la.ch
- , 2014. “Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local”, en WELP y SERDÜLT (eds.), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, Ecuador, CNE.
- WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe, 2011. “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”, en WELP y WHITEHEAD, *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FLACSO.
- WELP, Yanina. 2013. “¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en perspectiva comparada”, *Elecciones*, núm. 12 (13).

REVOCATORIA DEL MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA: DEFINICIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA

Miriam KORNBLITH

I. INTRODUCCIÓN¹

En el presente trabajo se examinan tres aspectos relacionados con la revocatoria de mandato en Venezuela: 1) el contexto en el cual surgió; 2) la activación de la revocatoria de mandato presidencial durante los años 2003 y 2004, que culminó con el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004; 3) los aspectos legales y reglas de juego de la revocatoria de mandato, y 4) evaluación y puesta en práctica. El objetivo es caracterizar y evaluar el uso de esta figura en el problemático contexto político venezolano.

II. EL CONTEXTO DE LA REVOCATORIA DE MANDATO EN VENEZUELA

La revocatoria de mandato está consagrada en la vigente Constitución venezolana promulgada en 1999. La constitucionalización de esta figura de democracia participativa fue una propuesta central de la primera campaña electoral de Hugo Chávez y de la coalición política que lo respaldó. Para ello, la campaña planteó

¹ Ponencia que se presenta al Foro Global de Democracia Directa 2012, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 14-16 noviembre 2012. Versión modificada de la ponencia presentada en el 54 Congreso Internacional de Americanistas, Viena, 15-20 julio de 2012, y del *Working Paper* núm. 358 del Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, Indiana, 2009. Las opiniones emitidas por la autora son personales, no comprometen a la NED.

la necesidad de convocar una asamblea constituyente que incorporara la revocatoria de mandato en la Constitución resultante.

La victoria de Chávez en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998 posibilitó la realización de esta propuesta electoral. En abril de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue convocada mediante un referendo consultivo y a través de otro referendo se aprobó el proyecto de Constitución en diciembre de 1999. Entre las innovaciones incorporadas al nuevo texto se incluyó la figura de la revocatoria del mandato de todos los cargos de elección popular.

La posibilidad de consagrar la revocatoria de mandato ya había sido planteada durante las deliberaciones que tuvieron lugar en la Comisión Bicameral de Revisión de la Constitución de 1961 entre 1989-1992. El proyecto de reforma constitucional presentado por dicha comisión al Congreso de la República en marzo 1992 incluía la revocatoria del mandato de todas las autoridades electas, mediante iniciativa y consulta popular, junto con otros mecanismos de democracia directa, tales como los referendos consultivos, aprobatorios y abrogatorios, diversas modalidades de iniciativa popular y la convocatoria de una asamblea constituyente. No obstante, este intento fracasó al ser suspendida la segunda discusión de la reforma constitucional en la Cámara del Senado a finales de 1992 (Kornblith, 1998).

Desde los tiempos de la fallida reforma constitucional, la incorporación de los diversos mecanismos de democracia directa en el orden jurídico y sociopolítico venezolanos formó parte de un movimiento crítico respecto del rendimiento de la democracia venezolana que, después de más de tres décadas de funcionamiento desde su instauración en 1958, mostraba signos de agotamiento y distorsiones importantes. Una crítica generalizada era la excesiva partidización de las decisiones colectivas y el monopolio de la participación y representación sociopolítica por parte de los partidos políticos. Frente a estos cuestionamientos surgieron propuestas variadas, muchas de ellas emanadas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) creada en 1985.

Las formulaciones más exitosas fueron la puesta en marcha de la descentralización político-administrativa y la reforma de las reglas del juego electoral, como la incorporación de la personalización del sufragio y el sistema electoral mixto para cuerpos deliberantes. Ambas reformas se implantaron a partir de 1989. La vertiente que impulsaba la incorporación de los mecanismos de democracia directa para diversificar los canales de participación y de toma de decisiones ciudadanas tuvo una primera expresión significativa en la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) de diciembre de 1997, que consagró el referendo consultivo de alcance nacional.

En el tratamiento de la democracia directa en el contexto venezolano, se puede distinguir dos corrientes. De un lado, una corriente moderada, que concebía la inclusión de los instrumentos de la democracia directa, entre ellos la revocatoria de mandato, como una vía para enriquecer y profundizar la democracia representativa, facilitando y complementando los mecanismos de participación popular. Las deliberaciones y conclusiones de la COPRE, así como el proyecto de Constitución que resultó de las labores de la Comisión de Revisión de la Constitución, se ubican en esta perspectiva. Por otro lado, una corriente radical que, en cambio, entendía la democracia directa en oposición a la democracia representativa. Desde esta visión, la incorporación de los instrumentos de la democracia directa constituía una fórmula eficaz para desplazar a la democracia representativa. Ésta se consideraba intrínsecamente inadecuada para articular y representar los intereses colectivos, en particular aquellos de las poblaciones de menores recursos.

Los sectores más críticos respecto del desenvolvimiento del sistema político venezolano y la coalición que promovió el ascenso al poder del presidente Chávez lideraron la corriente radical que tuvo gran influencia en el diseño sociopolítico plasmado en la Constitución de 1999. La “democracia participativa y protagónica” fue la fórmula adoptada para caracterizar el énfasis en la democracia directa en los años iniciales del gobierno, luego susti-

tuida por el “socialismo del siglo 21” y más recientemente con el llamado “Estado comunal”.²

1. *Experiencia venezolana con los mecanismos de la democracia directa*

En Venezuela se había experimentado con algunos instrumentos aislados de democracia directa. Un caso paradigmático fue el plebiscito convocado por el dictador Marcos Pérez Jiménez en diciembre de 1957 para decidir su continuidad en el poder. El anuncio de los resultados oficiales fraudulentos, según los cuales la población había votado a favor de la continuidad del dictador, fue un detonante para su caída en enero de 1958 y la reinstalación de la democracia en el país. Por otro lado, durante los años noventa se activaron algunos referendos consultivos en el ámbito regional y local, referidos a la aprobación de las gestiones de autoridades electas y al establecimiento de bingos y casinos. Estos referendos generalmente presentaban índices de abstención cercanos al 90%. El uso sistemático de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional se inicia con el ascenso de Chávez al poder.

La primera vez que se activó el referendo consultivo de alcance nacional en Venezuela fue el 25 de abril de 1999, a propósito de la convocatoria de la ANC. La iniciativa surgió del presidente de la república apenas posesionado en el cargo en febrero de 1999, y fue aprobada por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Esta convocatoria generó un gran número de consultas e impugnaciones ante la Corte Suprema de Justicia. El aspecto más problemático fue la intención del presidente de reservarse la definición de las reglas de juego electorales —las llamadas bases comiciales— para la selección de los representantes a la ANC (la segunda pregunta del texto del referendo). La Corte Suprema de Justicia ordenó la modificación de la propuesta original del presidente Chávez, al considerar que la segunda pregunta tenía un carácter plebiscitario

² “El Estado comunal”, en López Maya, 2011.

dada la pretensión del presidente de reservarse para sí la potestad de definir las reglas electorales para la selección de los miembros de la ANC, por lo tanto, era incompatible con la definición jurídica del referendo.

Superados los escollos legales, el referendo se sometió a la consideración del electorado. Éste constaba de dos preguntas. La primera fue: “¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa?” La segunda se refería a la reglas para la elección de los representantes a la ANC, cuya redacción le fue encomendada al CNE por mandato del TSJ. El 87.8% de los votantes respondió afirmativamente a la primera pregunta y 81.74% a la segunda, y la abstención alcanzó 62.4 por ciento.³

La Constitución de 1961, en vigor en el momento de la convocatoria, no contemplaba la figura de una ANC y menos aún un referendo para convocarla. No obstante, se utilizó la figura del referendo consagrada en la Ley del Sufragio para consultar materias de alcance nacional. Las disposiciones de esta ley fueron adoptadas para su realización. La solución jurídica al desafío político planteado por la propuesta de convocar una ANC fue interpretar liberalmente el artículo 4 de la Constitución de 1961, que afirmaba: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” combinado con el artículo 50, según el cual

La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

³ El tratamiento de estos referendos y de las experiencias electorales durante el periodo 1998-2003, en Kornblith, 2003b.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia concluyó que la soberanía también podía expresarse directamente para elegir una asamblea constituyente y no sólo para la elección de representantes en los poderes públicos. Decidió entonces que la convocatoria a una ANC estaba incluida de manera implícita en el derecho a la participación, aunque no hubiera sido expresamente enumerada en la Constitución de 1961 (TSJ, 2002: 19-36).⁴

Bajo estas premisas el proceso constituyente se activó en tres fases: en la primera, se realizó un referendo consultivo para convocar a la ANC el 25 de abril de 1999; en la segunda, se llevó a cabo la elección de los representantes de la ANC el 30 de julio de 1999 y, en la tercera, se activó un referendo consultivo para aprobar el proyecto de Constitución elaborado por la ANC el 15 de diciembre de 1999. Todo este proceso atravesó una ruta jurídico-institucional delicada, marcada por la confrontación entre los llamados “poderes constituidos” y el “Poder Constituyente”. Esta tensión se expresó en el autoatribuido carácter originario de la ANC y la “supraconstitucionalidad” que la Corte Suprema de Justicia le atribuyó a ésta (TSJ, 2002: 37-69),⁵ lo que supuso el abandono *de facto* de la legalidad emanada de la vigente pero supuestamente “moribunda” Constitución de 1961.⁶ La ANC fue

⁴ Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y luego del Tribunal Supremo de Justicia respecto de este polémico proceso y de los ocurridos en 2000 en: TSJ, 2002.

⁵ La “supraconstitucionalidad” de la ANC significaba que sus actos y decisiones, en tanto poder originario, no estaban sometidos a los mandatos del orden jurídico establecido, incluyendo la Constitución vigente. Este carácter fue consagrado por la Corte Suprema de Justicia en una polémica sentencia del 14 de octubre de 1999, en la cual legitimó la decisión de la ANC de decretar la reestructuración del Poder Legislativo.

⁶ En la ceremonia de toma de posesión (2 de febrero de 1999), el electo presidente Chávez respondió al juramento de rigor para asumir el cargo contraviniendo las convenciones establecidas. Él se expresó de la siguiente manera: “Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta *moribunda Constitución* [refiriéndose a la vigente Constitución de 1961] impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos”. Tomado

concebida como “originaria” y, por tanto, no limitada ni subordinada a los llamados poderes constituidos. A partir de tal condición se convirtió en un instrumento para la reestructuración de los poderes públicos y de consolidación de los nuevos ocupantes del poder aun antes de promulgada la nueva Constitución (Kornblith, 2003b).

Luego de esta experiencia, la figura del referendo consultivo se utilizó nuevamente en diciembre de 2000 en el marco de la Constitución de 1999 recientemente promulgada. El referendo se activó para consultar al electorado sobre la cesación de todos los cargos directivos de la estructura sindical del país.⁷ Su utilización para este fin generó una amplia polémica puesto que existían serias dudas acerca de si trataba de una “materia de alcance nacional” o de ámbito restringido al sindical. Se debatió, a su vez, acerca de su naturaleza vinculante o no y acerca de otras cuestiones de carácter procedimental como el cumplimiento de los lapsos para su convocatoria. Todas estas materias fueron decididas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), conforme con las aspiraciones de los parlamentarios de las bancadas pertenecientes a la coalición gubernamental, que en esta ocasión fungieron como los promotores de la consulta (TSJ, 2000: 145-157).

Entre estas experiencias y la realización del referendo revocatorio presidencial el 15 de agosto de 2004, hubo dos tentativas fallidas de utilizar los mecanismos de democracia directa por parte de sectores opuestos al presidente Chávez y a su proyecto político. La primera tentativa fue organizada por diversos partidos y grupos de la sociedad civil que se propusieron convocar varios

de Leal, 2004: 3 (énfasis MK). Para Leal, este acto marca el “proceso de des-institucionalización de la vida política venezolana” (*ibidem*: 2).

⁷ La pregunta sometida a la consideración del electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con la renovación de la dirigencia sindical, en los próximos 180 días, bajo Estatuto Especial elaborado por el Poder Electoral, conforme a los principios de alternabilidad y elección universal, directa y secreta, consagrados en el artículo 95 de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, y que se suspendan los directivos de centrales, federaciones y confederaciones sindicales establecidas en el país?”. La abstención alcanzó 76.5% y el “SÍ” obtuvo 62.02% de los votos (Kornblith, 2003b: 397).

referendos consultivos. Uno era, por ejemplo, sobre la enmienda a la Constitución para recortar el periodo presidencial de seis años y otro acerca de la renuncia presidencial. En noviembre de 2002, los promotores de estas iniciativas presentaron ante el CNE cerca de 2 millones de firmas para activar el referendo acerca de la renuncia presidencial. El órgano electoral aprobó luego la convocatoria de la consulta para el 3 de febrero de 2003. No obstante, el 22 de enero de 2003, a escasas semanas de su realización, una decisión de la Sala Electoral del TSJ anuló la convocatoria del referendo por encontrar vicios en la conformación de la junta directiva del organismo electoral.⁸

La segunda tentativa fallida consistió en el primer intento de convocar un referendo revocatorio presidencial. Con este propósito, 3.2 millones de solicitudes fueron reunidas en febrero de 2003 a través de una iniciativa articulada por diversos grupos opositores, denominada el “firmazo”, en sustitución del suspendido referendo. Las solicitudes fueron presentadas ante el CNE el 20 de agosto de 2003. En este caso la mayoría progubernamental del órgano comicial decidió en contra de la iniciativa. Los tres directivos pro-oficialistas alegaron el incumplimiento de “formalidades esenciales” por parte de los promotores de la consulta, como la extemporaneidad de la recolección de firmas y la falta de mención del organismo electoral en el encabezado de las planillas (CNE, 2003a).

Este examen del uso de los mecanismos de la democracia directa en Venezuela con anterioridad a la activación de la revocatoria del mandato presidencial revela que la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa entre 1999 y 2003 fue intensa, que carecía del debido desarrollo legal e institucional y que requirió para cada caso decisiones que no fueron jurídicamente consistentes entre sí. Paradójicamente, la activación de los mecanismos de democracia directa se topó con mayores dificultades bajo el mandato de la Constitución de 1999 que en el marco de la Constitución de 1961, a excepción de la consulta

⁸ Véase la decisión de la Sala Electoral del TSJ, del 22 de enero de 2003.

acerca de la renovación de la dirigencia sindical promovida por el oficialismo. En cada oportunidad en que los instrumentos de la democracia directa fueron enarbolados por sectores opositores al gobierno, tropezaron con severos impedimentos para su activación. En cambio, su desarrollo fue facilitado cuando se trató de procesos cuya iniciativa correspondió y favoreció al oficialismo. Todos estos aspectos se acentuaron en ocasión de la promoción de la revocatoria del mandato presidencial.

Después del referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004 tuvieron lugar dos consultas refrendarias de alcance nacional, vinculadas con la reforma de la Constitución de 1999. En la primera ocasión, el 4 de diciembre de 2007, se sometió a la consideración del electorado una ambiciosa propuesta de reforma de la Constitución. La iniciativa surgió del presidente Chávez, quien presentó a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 una propuesta integral de reforma constitucional de 33 artículos. Luego de ser ampliada y modificada por la Asamblea Nacional, la propuesta final constaba de 69 artículos y abarcaba materias fundamentales como la reorganización político-administrativa del país, la redefinición del concepto de propiedad, el fortalecimiento de las competencias presidenciales y la reelección indefinida del presidente, la consagración de un Estado socialista, la constitucionalización de los concejos comunales del poder popular, de las misiones y de fondos extrapresupuestarios, entre otras.⁹ En el referendo la propuesta oficial fue derrotada por estrecho margen, el NO obtuvo 50.7% y el SÍ 49.29%.¹⁰ La segunda consulta tuvo lugar el 15 de febrero de 2009. En esta ocasión el presidente con el aval de la Asamblea Nacional, sometió a la consideración del electorado la enmienda de la constitución limitada a admitir la elección indefinida de los cargos de elección popular. La profusión de temas polémicos y la exclusión de otros cargos de elección popular a

⁹ Para un examen de la propuesta del presidente, consultar Rachadell (2007).

¹⁰ La consulta fue presentada en 2 bloques. Los resultados de cada bloque difirieron ligeramente; bloque A: SÍ: 49.29%, NO: 50.7%; bloque B: SÍ: 48.94%, NO: 51.05%; la abstención alcanzó 44%. Véase <http://www.cne.gov.ve>

la posibilidad de la reelección indefinida llevaron al fracaso del intento de 2007. Al concentrarse este segundo intento exclusivamente en la reelección y ampliarla a todos los cargos de elección popular, el resultado favoreció al presidente; el SÍ obtuvo 54.85% y el NO 45.14%. La abstención, por su parte, se ubicó en 29.67 por ciento.¹¹

Siguiendo el patrón antes señalado, en ambos procesos se verificó un exacerbado ventajismo pro gubernamental. Todas las controversias de fondo y de forma asociadas a las dos consultas fueron zanjadas expeditamente y a favor del oficialismo. Los aspectos legales, institucionales, organizativos y procedimentales de ambas consultas fueron ampliamente facilitados y acomodados para promover los objetivos gubernamentales.

2. La revocatoria de mandato y las soluciones institucionales a la crisis política en Venezuela (2002-2004)

La revocatoria de mandato surgió, como se dijo, de las deliberaciones de la ANC. Los representantes de la coalición gobernante tuvieron una presencia hegemónica en la Asamblea y ocuparon 95% de los cargos (a partir de aproximadamente 65% de los votos) de modo que en el diseño institucional resultante se impuso el proyecto sociopolítico de los nuevos ocupantes del poder. En el tratamiento de algunos temas polémicos hubo importantes divergencias entre el bloque mayoritario y la exigua representación opositora (por ejemplo en los temas del parlamento unicameral, el cambio de nombre de la república, la reelección presidencial) y

¹¹ La pregunta sometida a consulta fue: “¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?”. En <http://www.cne.gov.ve>

en otros temas incluso se expresaron diferencias relevantes dentro del bloque mayoritario (como la libertad de expresión y los derechos de los pueblos indígenas). Sin embargo, respecto de la revocatoria de mandato no hubo divergencias de relieve en las deliberaciones de la ANC.

No obstante, la dinámica sociopolítica subsiguiente llevó a colocar la figura de la revocatoria de mandato en el centro de la confrontación y del debate políticos, como expresión de la polarización y el antagonismo que caracterizaban las relaciones entre el gobierno y la oposición en aquellas circunstancias, y que siguieron marcando la larga permanencia de Chávez en la presidencia hasta su fallecimiento el 5 de marzo de 2013.

Los sectores de oposición intentaron desplazar del poder al presidente Chávez a través de diversas acciones institucionales y no institucionales; como fueron las masivas movilizaciones y marchas de protesta durante 2002 y 2003, la solicitud de renuncia, el breve desplazamiento del poder y el fallido golpe de Estado de abril 2002, el paro petrolero de diciembre 2002-febrero 2003 y las iniciativas de recolección de firmas para convocar un referendo consultivo acerca de la renuncia presidencial entre 2002 y 2003. El fracaso de todos estos intentos hizo que la revocatoria del mandato adquiriese especial relevancia y fuerza como mecanismo institucional y electoral dentro de la estrategia opositora para remover al mandatario. En la medida en que los sectores opositores fueron identificándose con el uso de la revocatoria del mandato presidencial y se aproximaba la fecha de su posible convocatoria (19 de agosto de 2003), la polémica en torno a dicha figura se acrecentó.

Las agudas tensiones de 2002 dieron lugar, entre otras cosas, a un complejo mecanismo de negociación entre representantes gubernamentales y las fuerzas opositoras, bajo la facilitación de actores internacionales. En el país se estableció la llamada *Mesa de Negociación y Acuerdos* desde septiembre 2002 hasta mayo 2003, que contó con la facilitación y presencia física durante largos meses del Secretario General de la OEA, César Gaviria, y su equipo,

así como de representantes del Centro Carter y del PNUD. Como resultado quedó establecida la pertinencia de la revocatoria de mandato como mecanismo para procurar una solución “constitucional, pacífica, democrática y electoral” a la crisis política. Así quedó plasmado en el acuerdo emanado de la Mesa de Negociación y Acuerdos:

12. Las partes, en cumplimiento del objetivo establecido en la *Síntesis Operativa* para buscar acuerdos con el fin de contribuir a la solución de la crisis del país por la vía electoral, coincidimos en que dicha solución se logra con la aplicación del Artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el que se prevé la eventual celebración de referendos revocatorios del mandato de todos los cargos y magistraturas de elección popular que han arribado a la mitad del período para el cual fueron elegidos (gobernadores, alcaldes, legisladores regionales y diputados a la Asamblea Nacional), o arribarán a dicha mitad en el transcurso de este año, como es el caso del Presidente de la República conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia del 13 de febrero del 2003. Tales referendos, incluyendo los ya solicitados y los que se solicitaren en adelante, serán posibles si son formalmente requeridos por el número exigido de electores y se aprueban por el nuevo Consejo Nacional Electoral, una vez que se establezca que se han cumplido los requisitos constitucionales y legales [Mesa de Negociación y Acuerdos, 2003].

Es así como esta figura pasó a ubicarse en el centro del debate y de la acción política en Venezuela y fue reconocida y promovida por la comunidad hemisférica (y más allá de la misma) como el canal institucional apropiado para la tramitación y canalización del conflicto político en el país (Martínez Meucci, 2012).¹²

¹² En esta obra se desarrollan de manera exhaustiva estos y otros aspectos políticos y procedimentales referidos al desarrollo del proceso revocatorio.

III. LA ACTIVACIÓN DE LA REVOCATORIA DEL MANDATO PRESIDENCIAL Y DEL REFERENDO REVOCATORIO DEL 15 DE AGOSTO DE 2004

La revocatoria del mandato presidencial fue puesta en marcha luego de la designación de una nueva junta directiva del CNE en agosto de 2003 y de la aprobación de las primeras normas para regular esta figura en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). Las normas establecieron las fases de recolección, verificación y reparo de solicitudes, convocatoria y realización del referendo revocatorio.¹³

En octubre de 2003 los partidos de oposición, promotores de la revocatoria del mandato presidencial, participaron formalmente al ente comicial su intención de activarla. La recolección de las firmas tuvo lugar en noviembre de 2003, producto de la cual se recogieron y entregaron 3.4 millones de solicitudes, cifra que excedía con creces las 2.4 millones necesarias.¹⁴ El organismo electoral puso en marcha una variedad de mecanismos destinados a impedir la convocatoria del referendo revocatorio. Estos procedimientos incluyeron el retraso y alargamiento artificial de todas las fases del proceso, la anulación discrecional de solicitudes y de firmas, la imposición de una fase de reparo de un millón de firmas consideradas dudosas por el CNE y la discriminación en contra de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial, entre otros. La tenacidad de los solicitantes y las presiones internas e internacionales finalmente obligaron al ente comicial —y al gobierno— a reconocer la existencia de 2.4 millones de solicitudes válidas y a convocar formalmente el acto comicial en junio de 2004.

¹³ Inicialmente también se organizó el proceso revocatorio de diputados del oficialismo y de la oposición. El mismo estuvo plagado de múltiples irregularidades y careció de definiciones básicas como quién debía sustituir a los diputados que resultaran revocados. Finalmente, la iniciativa fue desestimada a pesar de contar con las solicitudes requeridas. Por ello que sólo nos referiremos al proceso presidencial.

¹⁴ El número exacto de solicitudes contabilizadas por la oposición y entregadas al CNE fue 3'448,747 y la cifra requerida, equivalente a 20% de los electores inscritos en el registro electoral, era 2'436,083 solicitudes. Véase Súmate, 2004a.

El referendo revocatorio tuvo lugar el 15 de agosto de 2004, aproximadamente un año después de la introducción de la primera solicitud y apenas una semana antes de la finalización del cuarto año de gobierno del presidente. La pregunta sometida al electorado fue: “¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?” Se evitó la mención al acto de revocar y se sugirió la ilegitimidad de interrumpir el mandato presidencial. Contrariando la práctica convencional y la experiencia venezolana previa, la respuesta “NO” ocupó el primer lugar en la boleta electoral. El resultado del referendo revocatorio favoreció al presidente y le garantizó su permanencia en el cargo. La opción “NO” obtuvo 5’800,629 votos (59%) y la opción “SÍ” logró 3’989,008 votos (40.6%). La abstención alcanzó 30.08% de los electores habilitados para sufragar (Kornblith, 2005; Súmate, 2004a, 2004b; CNE, 2004).¹⁵

IV. DEFINICIÓN Y ASPECTOS LEGALES DE LA REVOCATORIA DE MANDATO

La revocatoria de mandato forma parte de la institucionalidad asociada a la democracia directa o democracia participativa.

1. *Consagración constitucional de la democracia directa y de la revocatoria de mandato*

En continuidad con la pregunta aprobada en el referendo consultivo que dio lugar a la convocatoria de la ANC, en el “Preámbulo” de la Constitución de la República Bolivariana de Vene-

¹⁵ Curiosamente en esta publicación del CNE se invirtieron las cifras del resultado de la consulta y se le atribuye 59% a la opción del SÍ y 40.6% al NO (CNE, 2005:118). Estos son los resultados que algunos sectores de oposición consideraron los verdaderos, argumentando la existencia de un fraude electrónico en el evento comicial. El CNE recogió la publicación excusándose por la existencia de “errores de imprenta” y descuidos en la edición del libro.

zuela (CRBV) se afirma que el nuevo texto tiene como objetivo: “refundar la República para establecer una sociedad democrática, *participativa y protagónica...*” (énfasis añadido).

En el artículo 5 de la C RBV se marca la diferencia entre los mecanismos de participación directa (democracia participativa) e indirecta (democracia representativa):

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce *directamente* en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e *indirectamente*, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público [énfasis añadido].

Al igual que en las Constituciones de Colombia (1991), Ecuador (1998) y Bolivia (reforma de 2004) la forma de gobierno se define como *participativa* en alusión a la presencia de mecanismos de democracia directa como son los referendos, la iniciativa popular y la revocatoria de mandato, entre otros. Pero a diferencia de esos países, en la C RBV la revocatoria de mandato moldea de manera sustantiva la forma de gobierno:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, *participativo*, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de *mandatos revocables* [C RBV, artículo 6, énfasis añadido].

Utilizando una redacción semejante a la del artículo 103 de la Constitución colombiana de 1991, se enumera una amplia gama de mecanismos de participación:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, *la revocatoria del mandato*, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las

cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo [CRBV, artículo 70, énfasis añadido].

La inclusión de la democracia directa o participativa en el entramado valorativo e institucional venezolano es compartida por otras naciones y textos constitucionales de América Latina, sin embargo en la Constitución venezolana vigente la democracia directa se presenta en oposición a la democracia representativa. Esta tensión queda plasmada en el texto vigente, entre otros aspectos, cuando se prescinde de la connotación representativa al referirse a la forma de gobierno (artículo 6), se excluye del texto la mención a los partidos políticos denominándolos “asociaciones con fines políticos” y se prohíbe el financiamiento público de sus actividades (artículo 67). Además, por la tendencia general a exacerbar el Poder Ejecutivo en detrimento del principio del equilibrio entre los poderes (Kornblith, 2004).¹⁶

Hasta antes de la promulgación de las recientes Constituciones de Ecuador (2008, artículos 61 y 105) y de Bolivia (2009, artículo 240), Venezuela era el único país de América Latina que consagraba la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la república. Otros países de América Latina contemplan la revocatoria de mandato para algunos cargos electivos. La Constitución ecuatoriana de 1998 incluía la revocatoria de mandatos de diputados, al igual que la legislación panameña. En Argentina está prevista en algunas provincias, en Colombia para gobernadores y alcaldes y en Perú para alcaldes y otras autoridades regionales (IDEA, 2008; Zovatto, 2008).

¹⁶ El desplazamiento de la democracia representativa trasciende el plano exclusivamente constitucional y forma parte de las tendencias autoritarias y contrarias al Estado de derecho que han caracterizado la dinámica sociopolítica del país desde la llegada de Chávez al poder. Véase Coppedge (2003); Kornblith (2009). Una visión más favorable en su momento del gobierno de Chávez y de la dinámica entre democracia representativa y participativa en Venezuela en: López Maya, M. (2005).

De los instrumentos de democracia directa existentes, esta figura es la menos difundida y menos utilizada no sólo en América Latina sino en el mundo. Existen dos grandes tipos de revocatoria de mandato: aquel que requiere la participación popular tanto para activarla como para aprobarla (*full recall*); y aquel que requiere la participación popular en una fase, bien sea para aprobarla o para activarla, correspondiéndole la fase complementaria a alguna autoridad legitimada para ello (*mixed recall*) (IDEA, 2008). La revocatoria de mandato contemplada en la Constitución venezolana corresponde al primer tipo, al igual que la consagrada en los demás países latinoamericanos mencionados anteriormente. Es también la fórmula que se aplica en otros países del mundo como Bielorrusia, Etiopía, Kiribati, Kyrgystan, Micronesia, Nigeria y Palau, para la revocatoria de mandato de autoridades nacionales; o Alemania, Estados Unidos, Rusia y Taiwán, para la revocatoria de autoridades regionales y locales. Austria, Alemania, Islandia, Palau, Rumania, Serbia, Taiwán y Turkmenistán utilizan la fórmula mixta, donde la iniciativa para revocar el mandato emana de autoridades tales como los parlamentos y se aplica a altas autoridades ejecutivas, mientras que la aprobación requiere del voto popular mediante un referendo. Finalmente, en Uganda la iniciativa para revocar el mandato de los miembros del parlamento surge de los electores, en tanto que la aprobación corresponde al jefe del parlamento en consulta con el órgano electoral (IDEA, 2008).¹⁷

En el caso venezolano, el diseño general de la revocatoria de mandato se consagra en la CRBV.

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de

¹⁷ La información acerca de los diferentes tipos de revocatoria de mandato y los países en los cuales se aplica fue tomada de IDEA (2008: 109-123).

la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato [cursivas añadidas, CRBV, artículo 72].

2. Rasgos que definen la revocatoria de mandato en Venezuela

De acuerdo con el artículo 70 de la CRBV los principales rasgos definitorios de la revocatoria de mandato en Venezuela son:

- Se aplica a todos los cargos de elección popular a nivel nacional, regional y local.
- No se aplica a funcionarios que ejercen cargos públicos por designación.
- Sólo puede ser activada luego de transcurrida la mitad del periodo de mandato del funcionario electo.
- No se requiere una justificación para ser activada.
- La iniciativa corresponde a los electores inscritos en la circunscripción electoral del funcionario electo sujeto a la revocatoria.
- Para ser activada se requiere la manifestación de voluntad de al menos 20% de los electores de la circunscripción electoral del funcionario.
- En el caso de no prosperar la revocatoria de mandato, no se puede convocar otro proceso durante el periodo de gobierno del funcionario sujeto a la revocatoria.
- La permanencia en el cargo del funcionario cuya revocatoria ha sido solicitada debe decidirse en un referendo popular en

- el que pueden participar todos los electores de la circunscripción electoral en la que fue elegido el funcionario.
- Para que dicho referendo tenga validez debe concurrir al menos 25% de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente.
 - Para que prospere la revocatoria de mandato en el referendo correspondiente, debe pronunciarse a favor de la misma al menos el mismo número de electores que en su momento votaron a favor del funcionario electo.
 - La sustitución del funcionario revocado tiene lugar en una votación separada del referendo revocatorio, en los casos en que las normas existentes establezcan que la misma deba hacerse mediante una elección.
 - Los diputados cuyo mandato fue revocado quedan inhabilitados para optar a cargos de elección popular para el periodo siguiente (CRBV, artículo 198).
 - Si se produce la revocatoria de mandato del presidente de la república después de cumplido el cuarto año de gobierno, el cargo vacante —la falta absoluta— es suplido por el vice-presidente ejecutivo (designado por el presidente) y no mediante elección popular (CRBV, artículo 233).

3. El desarrollo normativo de la revocatoria de mandato en Venezuela

La revocatoria de mandato, al igual que los demás medios de participación política enumerados en el artículo 70 de la CRBV, carecía en 2003 (año de activación de la revocatoria de mandato) de la ley específica exigida por el mencionado artículo. Sólo el referendo consultivo estaba contemplado en la LOSPP promulgada en diciembre de 1997, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución.

Ante la carencia de la ley que regule esta figura, se llenó el vacío legal de manera expedita y acomodaticia e incurriendo en

graves distorsiones. Bajo la presión de la inminente activación de la revocatoria del mandato presidencial se tomaron decisiones y se elaboraron interpretaciones en temas claves como la determinación de la mitad del periodo presidencial; la participación del presidente revocado como candidato en la elección del sustituto (materia que el TSJ nunca decidió aun cuando recibió diversas solicitudes de interpretación al respecto); la demarcación del lapso válido para recolectar las firmas para solicitar la revocatoria de mandato (esto es, antes o después de la mitad del periodo); la definición de los requisitos de los solicitantes y organizaciones autorizadas para promover la revocatoria de mandato; las condiciones de validez del resultado electoral, etcétera. En estas decisiones participaron los órganos jurisdiccionales, particularmente las salas Constitucional y Electoral del TSJ.

La activación de la revocatoria de mandato también se enfrentó con el delicado problema de la designación de las nuevas autoridades electorales. Le correspondió a la Sala Constitucional del TSJ nombrar de manera provisional y por vía excepcional a los miembros del CNE en agosto de 2003, ante la incapacidad política de la Asamblea Nacional de hacerlo debido a la falta de acuerdo de sus miembros, que debían escoger a los titulares del poder electoral con el voto de dos tercios de los diputados (Kornblith, 2003a).

Junto con su designación, la Sala Constitucional les confirió una amplia potestad normativa a las nuevas autoridades electorales para regular todos los aspectos de la puesta en marcha de la revocatoria de mandato, a fin de cubrir el antes mencionado vacío legal. El CNE adoptó como perspectiva que la revocatoria de mandato no podía asimilarse a la legislación existente sobre el referendo consultivo y que incluso podía alejarse de la materia estrictamente electoral ya que se trataba de un mecanismo de participación directa y no de una elección convencional, enfoque que avaló y propició el TSJ. También se autoatribuyó amplias facultades para intervenir en la conducción de todas las fases y aspectos del proceso revocatorio, con lo que tergiversó severamente

su naturaleza participativa y ciudadana, y le imprimió el sello de un proceso dominado por una entidad estatal.

La definición normativa y operacional de la revocatoria de mandato se convirtió en un ámbito de intensa confrontación y diatribas políticas. El enfoque adoptado y las reglas resultantes fueron intrínsecamente afectados por el ambiente de polarización y confrontación política, puesto que se definieron al calor de esas tensiones y durante el desarrollo de las diversas fases del proceso revocatorio. Esas reglas se delinearon teniendo en cuenta los intereses y las fortalezas y debilidades de los actores directamente involucrados, calibrando las ventajas y desventajas que cada decisión acarrearía para cada una de las partes. Como los órganos habilitados para regular esta figura estaban dominados por representantes del gobierno, las normas fueron ideadas para asegurarles ventajas a los ocupantes del poder. En definitiva, la elaboración normativa estuvo sustantivamente marcada por la coyuntura, los antagonismos sociopolíticos y la hegemonía oficialista, por lo que careció de la necesaria imparcialidad, pluralismo y objetividad requeridos para definir instituciones sensibles y complejas. Ello generó normas y decisiones de dudosa legalidad o abiertamente ilegales (Peña Solís, 2003). A su vez, tales normas y su aplicación ventajista contribuyeron significativamente al resultado final de la consulta.

4. Las reglas de juego de la revocatoria del mandato

Las normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular (Normas) fueron sancionadas por el CNE en septiembre de 2003 (CNE, 2003b). Adicionalmente el órgano comicial dictó un amplio número de resoluciones para atender diversas materias asociadas a las fases de recolección, verificación y reparo de firmas, y convocatoria y realización del referendo revocatorio. Algunas de las materias controversiales no decididas con anterioridad por el TSJ fueron plasmadas en las Normas, entre las que destacan que la recolección de firmas sólo

podía tener lugar después de ocurrida la mitad del periodo y que la aprobación de la revocatoria del mandato de un funcionario electo requiere que los votos a favor superen los votos en contra, regla no establecida en la CRBV.

A través de las Normas mencionadas y la profusión de resoluciones y de decisiones *ad hoc* que siguieron se definió una compleja madeja de fases y subfases y de criterios de validación o impugnación de los diversos aspectos del proceso revocatorio que se apartaron sensiblemente de la experiencia previa, de la legislación existente y de la cultura comicial prevaleciente en el país para ese momento. Se produjeron dos reglamentos, 46 resoluciones, dos instructivos de procedimientos y tres solicitudes de créditos adicionales para activar la revocatoria del mandato presidencial (Martínez, 2004).

Entre los aspectos más polémicos destaca la excesiva intromisión del órgano estatal, el CNE, en todos los aspectos del proceso revocatorio. Se diseñó un intrincado cronograma según el cual debían transcurrir seis meses desde la aprobación de la recolección de firmas hasta la realización del referendo revocatorio, pero que en la práctica se extendió hasta 11 meses por retrasos deliberados atribuibles al CNE. Se impusieron condiciones excesivamente onerosas a los ciudadanos y las organizaciones para la recolección de las firmas de apoyo a la solicitud de la revocatoria de mandato, limitando el derecho a la participación. Se estigmatizó y discriminó a los ciudadanos que legítimamente solicitaron la revocatoria del mandato presidencial. Se consagró el ventajismo a favor del gobierno en las diversas etapas del proceso y en las diferentes instancias institucionales involucradas en la realización del mismo (Kornblith, 2005).

La fase más cuestionada fue la de la verificación de las solicitudes, que se extendió por más de 100 días aun cuando según las Normas sólo debía durar 30 días. Los criterios empleados para la validación y anulación de firmas se fueron definiendo y agregando acomodaticiamente a medida que avanzaba el proceso y se constataba que existía el número suficiente de solicitudes para activar

la revocatoria del mandato presidencial.¹⁸ Se fueron diseñando y aplicando artilugios para eliminar el mayor número de solicitudes a fin de evitar la convocatoria del referendo revocatorio. La imposición de criterios *ad hoc* de invalidación resultó en la eliminación caprichosa de más de un millón de solicitudes, utilizando, entre otros mecanismos, la aplicación retroactiva de normas que se definieron después de culminado el proceso de recolección, como en el deplorable caso de las planillas de recolección de firmas con caligrafía similar o las llamadas “planillas planas”.¹⁹

Al sustraerse la definición normativa de la legislación electoral existente y al no existir normas previamente acordadas, las reglas fueron definidas de manera *ad hoc* y acomodaticia, afectando la seguridad jurídica del proceso y los derechos de las partes, en particular los de los solicitantes de la revocatoria del mandato presidencial. Ello produjo, entre otras consecuencias, una severa confrontación institucional entre la sala electoral del TSJ y el CNE, y entre dicha sala y la sala constitucional, a propósito del

¹⁸ En el informe de observación del Centro Carter se afirma: “durante el proceso de verificación los trabajadores del CNE aplicaban los criterios de forma inconsistente... estas inconsistencias se repitieron en casi todas las fases de verificación, a medida que los trabajadores fueron aplicando arbitrariamente sus propias interpretaciones de las normas”. Véase Carter Center (2005:43) y McCoy (2005).

¹⁹ El CNE denominó “planillas planas” a los formularios en los que los nombres y otros datos de los solicitantes fueron plasmados por terceros pero sin la firma y huella del elector. Las normas iniciales no proscribían tal modalidad, la cual fue utilizada por los promotores de la revocatoria para evitar errores en la recolección de los datos de los electores. Retroactivamente el CNE pretendió invalidar esas solicitudes alegando que el acto de solicitar la revocatoria de mandato era “personalísimo”, calificativo que en las normas originales se refería a la firma, huella dactilar y a la presencia física del solicitante, pero no a la consignación de información como el nombre completo, cédula de identidad, dirección. Con el objetivo de anular el máximo número posible de solicitudes, los funcionarios del CNE no sólo descartaron aquellas solicitudes en las que la información (mas no la firma y huella) fue plasmada por terceros sino que caprichosamente anularon solicitudes en las que subjetivamente se detectaron “caligrafía similar”. De manera igualmente caprichosa y subjetiva procedieron con el examen de las huellas dactilares de los solicitantes. Una apreciación justificadora de este procedimiento en López Maya, 2005: 286-287.

espinoso tema de la anulación de solicitudes con caligrafía similar o “planillas planas”. Esta confrontación institucional puso en entredicho la separación de poderes, evidenció la fragilidad del Estado de derecho en el país y consagró precedentes restrictivos para el cabal ejercicio de la participación política (Brewer-Carías *et al.*, 2004).

Otro aspecto especialmente crítico y cuestionable fue la divulgación de los nombres y otros datos de los electores firmantes de las solicitudes de revocatoria de mandato, lo cual pervirtió la regla del secreto del voto y dio lugar a la represalia en contra de los firmantes opositores, disolviendo las virtudes de la llamada democracia participativa. En las Normas se estableció la controversial disposición de publicar el número de cédula de identidad de los solicitantes una vez finalizado el proceso de validación de firmas (artículo 31) con el propósito aparente de proteger al elector frente a la eventualidad de un tratamiento incorrecto de su solicitud.²⁰ No obstante antes de la finalización de dicha fase la información fue entregada por el CNE al comando de campaña del presidente Chávez, quien la utilizó en un sentido contrario al explicitado en la disposición, convirtiéndose la decisión del CNE en el soporte para urdir la intimidación, discriminación y represalia en contra del votante opositor.

De este modo, los nombres y demás datos personales de los 3.4 millones de electores solicitantes de la revocatoria de mandato presidencial fueron publicados en la página *web* del diputado Luis Tascón, del partido de gobierno Movimiento Quinta República

²⁰ El artículo 31 establece: “El Consejo Nacional Electoral publicará en al menos un medio impreso de circulación nacional los resultados del proceso de validación a que se refiere el numeral 3 del artículo 28 mediante la mención de los números de cédula de identidad de los solicitantes del referendo. En el plazo de cinco días continuos siguientes a la publicación, el elector firmante que fuera rechazado podrá acudir personalmente ante el Consejo Nacional Electoral, a los fines de subsanar cualquier error material en que haya incurrido la Administración Electoral durante la verificación de sus datos. En caso contrario, quedará firme su rechazo. Asimismo el elector que alegue que no firmó la planilla, podrá acudir al Consejo Nacional Electoral a los fines de solicitar su exclusión inmediata del cómputo de las firmas” (CNE, 2003b).

(MVR). Muchos de los que aparecieron en la llamada “lista de Tascón” fueron destituidos de cargos públicos; se les negó la documentación oficial y el acceso a servicios públicos; los contratistas con el sector público perdieron sus asignaciones; los firmantes fueron conminados a retirar sus nombres en la fase del reparo; etcétera.²¹ Ninguno de los órganos responsables de la defensa de los derechos del ciudadano, como el Defensor del Pueblo o la Fiscalía General, se pronunció en contra de esa práctica discriminatoria. Tampoco fue sancionado el diputado ni quienes utilizaron la información en contra de los electores. Ante el repudio y creciente cuestionamiento en la opinión pública por el uso de este dispositivo, a inicios de 2005 el presidente Chávez hizo un llamado tardío e ineficaz a “enterrar la lista de Tascón” —sin condenarla— pero el daño ya estaba consumado, y la lista siguió haciendo estragos mucho más allá de aquel evento comicial.²²

En definitiva, en el delicado balance que debe existir entre la preservación de los derechos de los electores que procuran la revocatoria de mandato de un funcionario electo y los derechos del funcionario cuyo mandato se pretende revocar, la balanza se inclinó ostensible y sistemáticamente a favor del funcionario, en particular del presidente de la república, y en contra de los ciudadanos. Este desequilibrio derivó de la combinación y mutuo refuerzo entre el sesgo intrínseco de las normas utilizadas para reglamentar el proceso, la aguda polarización política del país, la parcialización y falta de autonomía de las autoridades electorales y de los demás poderes y su sumisión ante el Poder Ejecutivo y el

²¹ El examen detallado de este episodio y sus consecuencias en Jatar, 2006.

²² Las palabras del presidente fueron: “Eso ya pasó. Entiérrese la lista de Tascón. Seguramente ya cumplió un papel importante, pero ahora debe ser enterrada” (tomado de *El Nacional*, 26 de febrero de 2006, p. A2). La “lista de Tascón” no sólo no fue enterrada, sino que fue perfeccionada y complementada con más información acerca de las preferencias electorales y otros datos personales de todos los votantes y fue divulgada y utilizada sistemáticamente en los siguientes comicios bajo el nuevo nombre de “lista Maisanta” o “*software* Maisanta”. La organización civil venezolana Ciudadanía Activa divulgó en febrero de 2006 un documental de denuncia, cuyo título es *La Lista: un pueblo bajo sospecha*. Véase <http://ciudadaniaactiva.org>

ventajismo generalizado en favor de la opción gubernamental. En síntesis, la fragilidad del Estado de derecho afectó negativamente la puesta en marcha de la revocatoria de mandato en el país. A su vez, las distorsiones de la aplicación de esa figura contribuyeron a acentuar la debilidad del Estado de derecho y, en consecuencia, la indefensión de la ciudadanía ante los abusos del poder.

V. BALANCE DE LA PUESTA EN MARCHA DE LA REVOCATORIA DE MANDATO PRESIDENCIAL EN VENEZUELA

La revocatoria de mandato es el instrumento de democracia directa que genera mayor polémica y, a su vez, es el de menor difusión en el mundo. Al hacer el balance de las ventajas y desventajas de esta figura, es conveniente diferenciar sus características y consecuencias intrínsecas respecto de aquellas vinculadas a la peculiar circunstancia venezolana. Adicionalmente, dada la escasa experiencia internacional con el uso de esta figura para cargos de alta investidura, es difícil apreciarla más allá de este caso.²³

Respecto de otras figuras de democracia directa como son los referendos y la iniciativa popular, la revocatoria de mandato es la más polémica y menos difundida y utilizada internacionalmente. Como ya se señaló, en muy pocos países se ha consagrado —y menos aún utilizado— para cargos de alta investidura. En los pocos países que la han adoptado, se contempla mayormente para el ámbito local o regional o para las autoridades parlamentarias en

²³ Una experiencia reciente en el uso de esta figura tuvo lugar en Bolivia. El 10 de agosto de 2008, se sometió a la consulta popular un referendo revocatorio del mandato del presidente Evo Morales y de los prefectos departamentales. Ese ejercicio difirió mucho del caso venezolano puesto que la convocatoria no surgió de una iniciativa ciudadana, sino del congreso que promulgó una ley específica en mayo de 2008, la cual fue luego aprobada por el presidente. Esta modalidad obvió toda la fase previa de recolección y de validación de firmas. Para el momento de su convocatoria, la revocatoria de mandato no estaba consagrada en la Constitución vigente. Al igual que en Venezuela, el presidente Morales resultó ratificado en su cargo con 60% de los votos. La recién aprobada Constitución boliviana de enero de 2009 incluyó la revocatoria de mandato para todos los cargos de elección popular.

el ámbito nacional. Por otro lado, en los pocos países en los que está consagrada dicha figura en el ámbito nacional, no ha sido utilizada con profusión. Dada esta escasa experiencia, no es fácil generalizar las conclusiones de los casos específicos.²⁴

La evaluación de la revocatoria de mandato forma parte de un debate amplio acerca de las relaciones entre la democracia representativa y la democracia directa, por un lado,²⁵ y acerca del impacto del diseño constitucional e institucional sobre la dinámica sociopolítica, por el otro.

Desde la óptica del diseño institucional, debe notarse que para activar las potencialidades virtuosas de esta figura la definición normativa y su uso efectivo deben estar adecuadamente protegidos por el buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, tales como la separación e independencia de poderes y la vigencia del Estado de derecho. Igualmente, el diseño de las condiciones y características de estas figuras debe ser consistente y viable, armonizándolo adecuadamente con el conjunto de las instituciones vigentes. Un diseño defectuoso o su uso irresponsable pueden generar versiones plebiscitarias y mayoritarias extremas de la democracia, en detrimento de los derechos de las minorías o, también, pueden generar frustraciones en quienes promueven estos mecanismos de manera fundamentada, sincera y entusiasta si se les imponen diseños extremadamente rígidos o restrictivos.

²⁴ Por ejemplo, en 18 estados de los Estados Unidos se contempla la revocatoria de mandato para diversas autoridades estatales, pero su uso en el ámbito estatal ha sido poco frecuente (Cronin, 1989: 127). Sólo ha habido dos experiencias exitosas de revocatoria de mandato de gobernadores de estado en Estados Unidos: En 1921 los electores de South Dakota revocaron el mandato del gobernador Lynn Frazier y, en octubre de 2003, tuvo lugar la revocatoria del mandato del gobernador Gray Davis del estado de California. Ver: Baldassare (2005) y Miller (2005). En 2012 se intentó sin éxito la revocatoria del mandato del gobernador Scott Walker de Wisconsin.

²⁵ Sobre democracia directa en América Latina consultar: Barczak (2001), Zovatto (2002, 2008), Lissidini y otros (2008). Democracia directa en Estados Unidos y Europa en: Butler y Ranney (1994); Cronin (1989); LeDuc (2003); Zimmerman (1986).

En el momento de considerar la conveniencia de consagrar en un orden institucional la figura de la revocatoria de mandato es importante evaluar su inserción en el conjunto del orden político-institucional a fin de armonizarla con los demás principios, reglas y procesos del mismo. Una perspectiva posible para ello es tomar en cuenta su impacto sobre los valores de la *participación* y de la *governabilidad*, propios del orden democrático, y evaluar los costos y beneficios asociados a su uso.

A la luz de ese criterio, se puede argumentar que en el caso venezolano la decisión original de constitucionalizar la revocatoria de mandato y los demás instrumentos de democracia directa se tomó privilegiando el valor de la participación a expensas del valor de la gobernabilidad. No obstante, al calor de la dinámica sociopolítica, los ocupantes del poder —interesados en la gobernabilidad del proyecto sociopolítico en marcha— pretendieron revertir el sesgo inicial, dificultando al máximo la activación y concreción de esta figura, para lo cual se diseñaron sobre la marcha y de manera acomodaticia un cúmulo de obstáculos operacionales y políticos. A su vez, estos impedimentos fueron reforzados con decisiones judiciales, administrativas e institucionales igualmente caprichosas y parcializadas que limitaron y distorsionaron el carácter participativo de la figura.

En la evolución del proceso político el valor de estabilidad fue nuevamente privilegiado por lo ocupantes del poder en Venezuela cuando en 2007 se intentó sin éxito reformar la Constitución. La versión de la reforma que elaboró la Asamblea Nacional, basada en la propuesta inicial del presidente Chávez, incluyó modificaciones a los artículos referidos a los mecanismos de “participación y protagonismo del pueblo”, del artículo 70 hasta el 74. En todos estos artículos se introdujeron cambios referidos al aumento del número de solicitantes requeridos para promover las consultas, así como al número de electores que debían participar en las mismas. En el caso de la revocatoria de mandato se propuso elevar de 20 a 30% el número de electores inscritos en el registro electoral necesarios para activar la consulta y de 25 a 40% el número de electores que debían concurrir al referendo revocatorio

para considerar revocado el mandato del funcionario sometido a la consulta.²⁶

Al considerar la inclusión de la revocatoria de mandato en el orden institucional también se debe tomar en cuenta su interacción con otros eventos comiciales. Aquí deben evaluarse al menos tres aspectos: el impacto de la proliferación de comicios sobre la dinámica fiscal y económica, sobre la eficacia de la gestión gubernamental y sobre la dinámica sociopolítica.

En la CRBV se consagró un cronograma electoral implícito exigente y recargado, que genera la multiplicación de procesos comiciales regulares. Así, las autoridades regionales se eligen cada cuatro años, las parlamentarias cada cinco y el presidente de la república cada seis años; adicionalmente, dada la complejidad de las elecciones regionales y locales las mismas se dividen en dos grupos. Si a ello se agrega la posibilidad de activar revocatorias de mandatos para cualquier cargo de elección popular a la mitad del respectivo período de gobierno y la eventualidad de activar referendos consultivos, abrogatorios y/o aprobatorios en cualquier momento, puede producirse una sobrecarga comicial y de las tensiones asociadas a dichos eventos. No obstante, debe aclararse que sólo en 2007 se volvió a utilizar la revocatoria de mandato en el país en el ámbito local. Se utilizó para desplazar de sus respectivos cargos a nueve alcaldes de diferentes entidades y un diputado a la Asamblea Legislativa del estado Amazonas; cinco funcionarios fueron revocados y cinco se mantuvieron en sus cargos.²⁷ Es posible que la compleja y traumática experiencia de 2004 haya influido para que no se utilizara esta figura con profusión.

La revocatoria de mandato debe armonizarse con otras fórmulas existentes para sustituir a gobernantes electos mediante vías institucionales. El primer gran recurso son las elecciones mediante las cuales se puede reelegir a un gobernante apreciado o desplazar del poder a un funcionario indeseado. Este mecanismo es

²⁶ Véase Asamblea Nacional (2007).

²⁷ Véase <http://www.cne.gov.ve>

el más institucional y el que genera mayor participación. No obstante, no puede ser utilizado como un instrumento para desplazar a un funcionario electo antes de la culminación de su periodo de gobierno, posibilidad que justifica la revocatoria de mandato. Sin embargo, la incorporación de la figura de la revocatoria de mandato en el ámbito presidencial (o de otro nivel) puede depender parcialmente de la manera en que esté definida la relación entre la duración de periodo de gobierno (periodos cortos o largos) y la posibilidad de reelección (inmediata o no, por tiempos indefinidos, por periodos limitados consecutivos o no). Los periodos largos podrían justificar en mayor medida la existencia de la revocatoria de mandato que los periodos cortos, ya que en el primer caso podrían hacerse menos tolerable la presencia de gobernantes indeseables.²⁸

Por ejemplo un periodo presidencial de cuatro años con reelección inmediata es una fórmula que dota al ciudadano de una capacidad eficaz para premiar o castigar oportunamente al gobernante de turno. Piénsese que el referendo revocatorio presidencial en Venezuela tuvo lugar a menos de una semana de cumplirse el cuarto año de gobierno. Si el periodo presidencial hubiese sido de cuatro años y no de seis, en dicha fecha se hubiera podido votar por la continuación o sustitución del presidente Chávez mediante unas elecciones regulares, pautadas en la Constitución y las leyes, que probablemente hubieran generado menor disrupción y polarización que la revocatoria de mandato.

En la democracia existe la posibilidad de suspender a los funcionarios electos por vías legales, que deben ser minuciosamente probadas y adelantadas por las instancias competentes. La suspensión del cargo se origina en justificaciones de carácter legal relacionadas con la comisión de delitos penales (como uso de dinero proveniente del narcotráfico para financiar campañas), o delitos asociados con el ejercicio del cargo (como corrupción, malversación o peculado de fondos públicos), o delitos de carác-

²⁸ La discusión de materias asociadas a estos temas para América Latina en: Carey (2003); Smith (2005: 156-162).

ter político (traición a la patria, violencia contra la población), o por incapacidad para el ejercicio del cargo (incapacidad física o mental).²⁹ A diferencia de la revocatoria de mandato, este procedimiento requiere de la presentación de argumentos legales y que la iniciativa proceda del parlamento o de otro poder público. No requiere del pronunciamiento directo de la ciudadanía para su activación o consumación.

Si esta figura se encuentra adecuadamente definida en el orden institucional y cuenta con las suficientes garantías como para proteger los derechos y deberes de la autoridad electa y de la ciudadanía, tanto de aquella porción de la población que prefiere la continuación del mandato del funcionario como de aquella que procura su desplazamiento, puede cumplir con las funciones propias de la revocatoria de mandato en lo que se refiere al desplazamiento oportuno de una autoridad indeseada, tal como muestra la experiencia reciente de América Latina, sin acarrear las perturbaciones que la revocatoria de mandato generó en Venezuela. No obstante, un orden institucional que no garantiza un juego electoral equitativo como es el caso venezolano, o una figura inadecuadamente definida, como es el caso del juicio político al presidente y a otros funcionarios públicos de envergadura en el Paraguay, pueden llevar a situaciones de dudosa calidad legal y política.³⁰

²⁹ Estas modalidades se han activado recientemente en América Latina en los casos de los presidentes Collor de Melo en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Ernesto Samper en Colombia (1996), Abdalá Bucaram en Ecuador (1997), Raúl Cubas en Paraguay (1999), Alemán en Nicaragua (2000). Véase Pérez-Liñán (2001) y Carey (2003: 22-26). Estos autores y Mainwaring (1999) destacan la contribución de estos y otros mecanismos en la estabilidad de la democracia latinoamericana durante la “tercera ola” de democratización ocurrida a partir de 1978.

³⁰ La destitución del presidente Fernando Lugo en el Paraguay el 22 de junio de 2012 utilizando la figura del juicio político consagrada en el artículo 225 de la Constitución paraguaya es un ejemplo del uso de otros mecanismos. Esa figura es tan expedita que deja escaso margen para la defensa de los derechos del funcionario y pareciera más concordante con un sistema de gobierno parlamentario que con el sistema presidencialista. Su uso y consecuente destitución del presidente Lugo generó gran polémica dentro y fuera del Paraguay.

La experiencia venezolana con la *incorporación, diseño y utilización* de la revocatoria de mandato desembocó en graves distorsiones. Su incorporación derivó de una perspectiva de desplazamiento y desvalorización de la democracia representativa. Su diseño constitucional desestimó su impacto en términos de gobernabilidad. Finalmente, su reglamentación y puesta en marcha estuvieron signados por el ventajismo gubernamental y el sesgo anti-ciudadano derivado de la intencionalidad de proteger al mandatario en su cargo. El abuso de poder por parte de las autoridades responsables de ponerla en práctica distorsionó la figura hasta tornarla irreconocible.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALDASSARE, M., 2005. "The Role of Public Opinion on the Governor's Recall in 2003", *American Politics Research*, vol. 33, núm. 2.
- BARCZAK, M., 2001. "Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 3.
- BREWER-CARÍAS, A. et al., 2004. *La guerra de las Salas en el TSJ frente al referéndum revocatorio*, Caracas, Editorial Aequitas.
- BUTLER, D. y RANNEY, A., 1994. *Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, American Enterprise Institute.
- CAREY, J., 2003. "Presidentialism and Representative Institutions", en DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a ed., The John Hopkins University Press.
- CARTER CENTER, 2004. *Executive Summary of Comprehensive Report*, Carter Center, septiembre de 2004, <http://www.carter-center.org>
- , 2005. *Observación del Referendo Revocatorio Presidencial en Venezuela. Informe Integral*, febrero de 2005, <http://www.cartercenter.org>

- CIUDADANÍA ACTIVA, 2006. *La Lista: un pueblo bajo sospecha*, <http://ciudadaniaactiva.org>
- COMBELLAS, R. 2001. *Derecho constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, McGraw-Hill Interamericana.
- Consejo Nacional Electoral, <http://www.cne.gov.ve>
- , 2003a. *Resolución núm. 030912, mediante la cual se declaró inadmisibile la solicitud de referendo revocatorio en contra del Presidente de la República, Hugo Chávez Frías*, 12 de septiembre de 2003. <http://www.cne.gov.ve>
- , 2003b. *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios de cargos de elección popular*, CNE, <http://www.cne.gov.ve/leyes.php>
- , 2004. *Una experiencia democrática. Referendo revocatorio presidencial*, Caracas, CNE-SAIPE, 15 de agosto de 2004.
- COPPEDGE, M., 2003. "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy", en DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2a. ed., The John Hopkins University Press.
- CRONIN, Th., 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Diarios *El Nacional* y *El Universal*.
- International IDEA, 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Sweden.
- JATAR, A. J., 2006. *Apartheid del Siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*, Súmate, Imprenta Publicaciones Monfort, C. A.
- KORNBLITH, M., 1998, 2001. *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*, Caracas, Ediciones IESA-UCV.
- , 2003a. "La tortuosa designación de los miembros del CNE", *Debates IESA*, vol. 8, núm. 4.
- , 2003b. "Elecciones y representación en tiempos turbulentos", en MÁRQUEZ, P. y PIÑANGO, R. (eds.), *En esta Venezuela. Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA.

- , 2004. “Situación y perspectivas de los partidos en la Región Andina: caso Venezuela”, en IDEA (2004), *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, Lima, Perú, IDEA-Ágora Democrática.
- , 2005. “The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy”, *Journal of Democracy*, núm. 16, enero de 2005.
- , 2009. “Venezuela: de la democracia representativa al socialismo del siglo XXI”, en TANAKA, M. (ed.), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*, Lima, Perú, IEP-IDEA.
- LEAL, C., 2004. *El lenguaje charlatán*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Históricas-Bolivarium (mimeo).
- LEDUC, L., 2003. *The Politics of Direct Democracy*, Canada, Broadview Press.
- LEVINE, D. y MOLINA, J. E., 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, núm. 45, abril de 2007.
- LISSIDINI, A. et al. (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- LÓPEZ MAYA, M., 2005, *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Venezuela, Alfadil.
- , 2011. *Democracia participativa en Venezuela (1999-2010)*, Caracas, Venezuela, Centro Gumilla-Universidad Católica Andrés Bello.
- MAINWARING, S., 1999. “The Surprising Resilience of Elected Governments”, *Journal of Democracy*, vol. 10, núm 3.
- y WELNA, Ch. (eds.), 2003. *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- MARTÍNEZ, E., 2004. “50 instructivos para un referendo”, *El Universal*, 24 de diciembre de 2004.
- MARTÍNEZ MEUCCI, M. A., 2012. *Apaciguamiento. El referendo revocatorio y la consolidación de la revolución bolivariana*, Caracas, Venezuela, Editorial Alfa.
- MCCOY, J., 2005. “The Referendum in Venezuela: One Act in an Unfinished Drama”, *Journal of Democracy*, núm. 16, enero de 2005.

- Mesa de Negociación y de Acuerdos, 2003. *Acuerdo entre la representación del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y los factores políticos y sociales que lo apoyan y la Coordinadora Democrática y las organizaciones políticas y de la sociedad civil que la conforman*, Caracas (mimeo).
- MILLER, K., 2005. "The Davis Recall and the Courts", en: *American Political Research*, vol. 33, núm. 2.
- OEA, 2004. *Informe del Secretario general de la OEA sobre la labor de facilitación en Venezuela*, OEA, <http://www.oemas.org>
- PEÑA SOLÍS, J., 2003. *La incertidumbre e inseguridad derivadas de la normativa que regirá las elecciones estatales y municipales, y la inconstitucionalidad de la que regula los referendos revocatorios*, ponencia presentada en las Jornadas de Derecho Electoral y Procesos Democráticos de Participación, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (mimeo).
- PÉREZ-LIÑÁN, A., 2001. *Crisis without Breakdown: Presidential Impeachment in Latin America*, PhD Dissertation, Department of Government and International Studies, University of Notre Dame.
- RACHADELL, M., 2007. *Socialismo del siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el presidente Chávez en agosto de 2007*, Caracas, Venezuela, Ediciones Funeda-Editorial Jurídica Venezolana.
- RONDÓN DE SANSÓ, H., 2000. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*, Caracas, Exlibris.
- SMITH, P., 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Oxford University Press, USA.
- SÚMATE, 2004a. *El informe Súmate. La verdad sobre "El reafirmazo"*, Caracas, Ediciones El Nacional.
- , 2004b. *Informe de avance. "El referendo revocatorio presidencial"*, Caracas, Súmate, <http://www.sumate.org>
- Tribunal Supremo de Justicia, 2002. *Bases jurisprudenciales de la supraconstitucionalidad*, 2a. ed., Caracas, Colección Estudios Jurídicos-TSJ.

- Tribunal Supremo de Justicia-Sala Electoral, 2003. *Decisión del 22 de enero de 2003*, Caracas, Venezuela, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/>
- ZIMMERMAN, J., 1986. *Participatory Democracy. Populism Revived*, Nueva York, Praeger.
- ZOVATTO, D., 2002. "Direct Democracy Institutions in Latin America", en PAYNE J. *et al.*, 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington, IDB-IDEA.
- , 2008. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978–2007", en LISSIDINI, A. *et al.* (coords.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

DEMOCRACIA DIRECTA EN COSTA RICA: EL REFERENDO SOBRE EL TLC

Ciska RAVENTÓS VORST

I. INTRODUCCIÓN¹

El 7 de octubre de 2007, se celebró un referendo vinculante a través del cual Costa Rica aprobó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, los demás países centroamericanos y República Dominicana (TLCEEUUCARD o CAFTA-RD por sus siglas en inglés). El 51.6% de los electores y las electoras votaron SÍ, 48.4% votaron NO y hubo una abstención del 40%. Fue la primera vez y, hasta el momento la única, en la que se ha usado un mecanismo de democracia directa (MDD) a nivel nacional en Costa Rica.

¿Cuál es el balance de esta primera experiencia del uso de MDD en términos de la participación ciudadana? ¿En términos de la profundización de la democracia?

En este artículo analizo el uso del referendo como mecanismo para decidir la aprobación o rechazo del TLC. Exploro: a) la coyuntura política de polarización respecto del TLC en la que se decidió el uso del referendo, b) la participación ciudadana en el referendo, y c) cierro con una reflexión sobre los legados de este proceso en términos de la participación ciudadana y de la profundización (o no) de la democracia.

¹ Presenté una versión anterior en el Foro Global sobre Democracia Directa Moderna, en Montevideo, en noviembre de 2012. Agradezco los comentarios críticos de Alicia Lissidini, Yanina Welp y Theodore Schiller.

Como referente teórico utilizo la conceptualización de democracia y de democratización (y des-democratización) que planteó Charles Tilly (2007) en sus últimos trabajos. En estos, define la democracia como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad que se caracteriza por la inclusión política de toda la ciudadanía,² por mecanismos de consulta mutuamente vinculantes entre gobernantes y gobernados y por la protección de los ciudadanos de acción arbitraria por parte del Estado (Tilly, 2007:13-14). Tilly busca analizar *procesos*³ de democratización y su contrario, des-democratización, a lo largo del tiempo. Parte del supuesto de que ningún régimen cumple de forma plena estos requisitos, sino que todos los regímenes políticos se encuentran en permanente cambio, ya sea de avance o de retroceso. La relación se define entre a) el Estado y sus capacidades, y b) la ciudadanía caracterizada por el nivel de desarrollo de los derechos civiles y políticos, que expresa de forma específica la democratización. Históricamente, estos dos procesos, el desarrollo del Estado y de los derechos, no necesariamente marchan en sintonía. Tilly postula, por el contrario, que suele haber periodos en que el énfasis está en la democratización (de la demanda y desarrollo de derechos) y otros en el desarrollo de las capacidades del Estado (de forma no necesariamente democrática). Las rupturas y crisis suelen definir puntos de inflexión en uno y otro proceso y abrir procesos de democratización o su contrario. El desarrollo del Estado estaría definido no solamente por su relación con la ciudadanía, sino también en relación con otros Estados, en procesos de aumento o disminución de soberanía.

² Según Tilly, la plena inclusión ciudadana tiene dos dimensiones: *amplitud*, que supone los derechos civiles y políticos de todas las personas que habitan en un territorio, e *igualdad política*, o sea que la ciudadanía pueda ejercerse de forma independiente a las desigualdades categoriales como clase, género o etnia.

³ La perspectiva de proceso se distancia de las teorías que conciben la democracia como un estadio, que califican a los regímenes de forma dicotómica en si son o no democráticos. En este abordaje se colocan, por el contrario, en un continuo de más a menos democráticos, a través de procesos que son además reversibles: no siempre se avanza hacia la mayor democratización, sino que hay también involuciones hacia menor democracia.

La historia política de la Costa Rica del siglo XX se podría leer a partir de estos dos procesos, que en algunos momentos actúan de forma conjunta y, en otros, por separado. Se podría postular que en las tres décadas posteriores a la Primera Guerra Mundial se dieron procesos de democratización sin un desarrollo paralelo de las capacidades del Estado; mientras que la ruptura institucional provocada por la Guerra Civil de 1948 supuso un momento de des-democratización acompañado por un importante desarrollo de las capacidades del Estado que se extendió en las tres décadas siguientes (1948-1978). El retroceso democrático caracterizado por la violación de los derechos civiles y políticos de los perdedores de la Guerra y su exposición a las arbitrariedades del Estado, se mantuvo durante una década (1948-1958) (Díaz 2009). A partir de 1958, se inició un periodo de apertura política y de democratización que, según la Auditoría Ciudadana de la Democracia, culminó con la legalización del Partido Comunista a mediados de la década de 1970. La crisis de la deuda de la década de los años ochenta y los programas de ajuste estructural que le siguieron, condujeron a reducciones sucesivas de las capacidades del Estado y a la des-democratización en términos de una reducción de los derechos adquiridos en los años anteriores. Las décadas de los ochenta y noventa podrían considerarse de des-democratización. En los primeros años del nuevo milenio, se registra un aumento de las demandas de la ciudadanía ante un Estado cuyas capacidades están muy restringidas, tanto frente a ésta, como frente a otros Estados. El referendo analizado en este artículo se inscribe en este periodo.

El evento del referendo de 2007 podría colocarse como un hito en la tendencia a la democratización, en tanto instituye por primera vez este mecanismo de consulta mutuamente vinculante entre ciudadanía y Estado.⁴ Sin embargo, el hecho de que el tema de

⁴ A pesar de que Costa Rica se destaca en América Latina por la estabilidad democrática en la segunda mitad del siglo XX, es un *latecomer* en la ola de reformas tendentes a la creación de mecanismos de democracia directa (Altman, 2005; Lissidini, 2008). La ley de Referendo (Ley 8492) es tardía dentro de la región. Fue aprobada en 2006. Establece que este MDD es de alcance nacional

la consulta haya sido un tratado internacional de amplios alcances, con la potencia económica de mayor importancia para el país, hace más complejo el análisis, dado que también estaba en juego la cesión de la soberanía, lo que afectaría la posición del Estado en relación con otros Estados.⁵

A pesar de que Tilly considera que el estado del conocimiento sobre los procesos de democratización no permite el desarrollo de teorías generales, postula tres procesos que se asocian a la democratización:

1. El desarrollo de la confianza política, entendida como la disolución de redes de confianzas aisladas, y el desarrollo de redes de confianzas políticamente conectadas.
2. El incremento en la igualdad política, lo cual supone que el Estado no contribuya a la perpetuación de las desigualdades categoriales por género, etnia o clase y sobre todo que estas no se reproduzcan en el terreno de la política.
3. La disminución de la autonomía y el impacto de los centros de poder independientes en la formulación de políticas públicas.

y puede ser usado para aprobar y revocar leyes y realizar enmiendas parciales a la Constitución (artículo 1). Tiene muchas restricciones en su aplicación: “No podrán someterse a referéndum proyectos de ley sobre materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa” (artículo 2). Contempla tres vías de convocatoria a consulta: por iniciativa popular (requiere las firmas de 5% del padrón electoral), por iniciativa del Ejecutivo (requiere de un decreto ejecutivo ratificado por la Asamblea Legislativa por mayoría absoluta) y por iniciativa legislativa (requiere de mayoría legislativa calificada).

⁵ Agradezco a Theodore Schiller la llamada de atención sobre el hecho de que todo tratado internacional supone cesión de soberanía para los Estados signatarios. En el TLCEEUUCARD la cesión es muy importante por la magnitud de sus alcances y es asimétrica: es mayor para los países centroamericanos y la República Dominicana, que para los Estados Unidos. Costa Rica, tuvo que modificar 13 leyes para adecuar su ordenamiento jurídico a las regulaciones del TLC.

En este artículo describo algunas características del proceso político de la disputa sobre el TLC para luego explorar cada uno de estos tres procesos en la experiencia del referendo.⁶

En un artículo anterior (Raventós, 2008), analicé el referendo desde una perspectiva teórica institucionalista. Partí del señalamiento de Sartori (1987 y 2003) de que, más que ningún otro factor, la competencia entre partidos con recursos equilibrados es lo que genera democracia. En esta definición la democracia es una forma de gobierno que pretende legitimidad. Mi indagación se centró en las regulaciones del referendo, su aplicación y un balance sobre la legitimidad de los resultados. Concluí que la desigualdad de las condiciones de la competencia había debilitado la legitimidad de las instituciones. Retomar el análisis desde la perspectiva de Tilly permite ir más allá de la legitimidad y el análisis institucional, enfocando la mirada en la dinámica sociopolítica subyacente.

II. COYUNTURA DEL CONFLICTO SOBRE EL TLC: ¿CÓMO SE LLEGÓ AL REFERENDO?

La convocatoria a referendo se dio en una coyuntura de polarización política, en un punto muerto de los procesos institucionales de la aprobación del TLC.

A pesar de que distintos sectores habían propuesto desde el 2004 una consulta popular para aprobar o rechazar el Tratado; y que un grupo de opositores había hecho peticiones formales al Tribunal Supremo de Elecciones para convocarlo por iniciativa popular desde setiembre de 2006, no parecía probable que el Tribunal fuera a acceder a la petición.

⁶ La perspectiva temporal es más amplia. Sin embargo, el evento del referendo condensó distintos procesos, cuya comprensión contribuye a la interpretación del evento de la consulta.

En el gobierno, el presidente Arias⁷ se había opuesto reiteradamente al uso de una consulta popular sobre el TLC desde antes de ser electo. Cuando asumió la presidencia en mayo de 2006, definió como primera prioridad la aprobación legislativa rápida del TLC. Negoció una alianza legislativa de 38 diputados a favor del TLC que “procesó”⁸ el Tratado a lo largo de 2006.⁹ La premura llevó al bloque de gobierno a votarlo en diciembre sin que se hubiera concluido la discusión. En abril de 2007, la Sala Constitucional dictaminó que el proceso legislativo había violentado los derechos de las minorías parlamentarias, por lo que lo devolvió al Congreso para que continuara la discusión en la comisión legislativa. Paralelamente al *impasse* en el proceso de aprobación legislativa, la oposición al Tratado, a pesar de que era minoritaria en el Congreso, aumentaba de forma sostenida las movilizaciones callejeras.

El 12 de abril de 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones autorizó la recolección de firmas para convocar al referendo por iniciativa ciudadana en respuesta a la solicitud hecha por un gru-

⁷ Arias fue electo por el Partido Liberación Nacional que ha sido el partido más influyente desde su fundación en 1951: hasta 1980 tuvo una orientación estatista y en esas tres décadas aumentó la capacidad del Estado como nunca antes. Después de la crisis de la deuda (1980-1982) viró hacia posiciones neoliberales. Arias fue el primer presidente liberacionista de tendencia abiertamente neoliberal entre 1986 y 1990. Pudo postularse para la reelección para el periodo 2006-2010 gracias a un polémico fallo de la Sala Constitucional (voto 2771-2003), que habilitó la reelección, que la Asamblea Legislativa había eliminado en 1970. La candidatura de Arias era apoyada por los grupos tecnocráticos y empresariales favorables a la profundización del modelo neoliberal.

⁸ “Procesó” porque el mecanismo vigente para la aprobación de acuerdos y tratados internacionales impide la función deliberativa del parlamento. El Poder Ejecutivo negocia y firma el acuerdo, que luego es remitido al Poder Legislativo para su aprobación o rechazo. En el caso de este TLC, todo el proceso de negociación estuvo en manos de un “equipo negociador” y fue secreto, incluso para los y las diputadas. Este procedimiento hace muy estéril el proceso legislativo cuya función se limita a aprobar o rechazar.

⁹ La bancada de gobierno sólo había obtenido 43% de los escaños, lejos de la mayoría calificada de dos terceras partes necesaria para aprobar un tratado internacional. Por ello integró una coalición de los partidos de derecha y centro-derecha para aprobarlo.

po de personas que participaban en la oposición al TLC desde el año anterior. De forma inmediata, el presidente Arias cambió su posición y lo solicitó por iniciativa presidencial. La solicitud presidencial fue ratificada por la Asamblea Legislativa con el apoyo de los votos de la mayor parte de los otros partidos, incluido el mayor partido de oposición al TLC, el Partido Acción Ciudadana.¹⁰ El 12 de julio, el Tribunal Supremo de Elecciones hizo la convocatoria con base en la solicitud por iniciativa presidencial (TSE, decreto 13-2007). Entre la aceptación inicial en abril y la convocatoria definitiva, el Tribunal aprobó el reglamento de la Ley de Referendo (decreto 11-2007 del 11 de junio de 2007).

La convocatoria a este referendo es una especie de híbrido entre el mecanismo institucionalizado y la forma *ad hoc* (Schiller, 2012).¹¹ Esta situación llevó a mucha confusión sobre el procedimiento: no había antecedentes de referendo, la ley había sido

¹⁰ El Partido Acción Ciudadana, de orientación socialdemócrata, con una fuerte agenda contra la corrupción, se fundó en 2000 a partir de un grupo de disidentes del Partido Liberación Nacional. En su primera elección, en 2002 obtuvo el tercer lugar y 14 diputados, producto del malestar ciudadano con los dos partidos tradicionales (PLN y PUSC). En 2006 canalizó el voto de los opositores al TLC así como un sector importante de disidentes del Partido Unidad Social Cristiana, quienes se alejaron de ese partido por los escándalos de corrupción que involucraron a sus dos ex presidentes.

¹¹ Schiller clasifica la convocatoria a consulta en dos tipos: aquellos que están regulados por legislación existente y aquellos que son convocados en ausencia de ésta, de ahí el nombre de *ad hoc* para resolver un tema de gran importancia social. Planteo que el referendo sobre el TLC fue un híbrido, porque a pesar de que había una ley en el momento en que se convocó, ésta todavía no estaba reglamentada, y había discrepancias de la ley de referendo con el Código Electoral vigente. Sostengo que el agotamiento de las posibilidades de aprobación legislativa en los plazos que pretendía el gobierno, lo llevaron a impulsar el referendo a pesar de estas carencias para avanzar en la aprobación del TLC. Es probable que los opositores al Tratado que solicitaron el referendo por iniciativa ciudadana, calcularan que los nueve meses de recolección de las firmas requeridas para la convocatoria por esta modalidad les darían tiempo para divulgar sus argumentos de oposición al Tratado mientras se dedicaban a esa tarea. En la acera de enfrente, es probable que los defensores del Tratado recurrieran a la iniciativa presidencial con el cálculo de que su clara superioridad en los recursos económicos, así como la brevedad del plazo entre la convocatoria y la votación (3 meses), les aseguraría un triunfo holgado.

aprobada meses antes y todavía no había sido reglamentada en el momento de la convocatoria. Se dieron además discusiones sobre si continuaba o no la discusión legislativa, si el gobierno podía iniciar la discusión legislativa de las leyes complementarias al TLC, de si había que hacer la consulta de constitucionalidad del TLC antes o después del referendo. También la convocatoria por iniciativa presidencial desestabilizó a los opositores al Tratado, aún a aquellos que estaban a favor y que habían propuesto el referendo por iniciativa popular, dado que la modalidad adoptada aceleraba los plazos y obligaba a hacer un cambio brusco de la protesta callejera a la movilización electoral.

Desde el punto de vista del contenido, la polarización se debió a la trascendencia que le asignaron defensores y opositores al Tratado,¹² que era el principal tema de debate en la esfera pública desde 2003. Para los defensores, las regulaciones del Tratado permitían profundizar el modelo neo-exportador y neoliberal, incluidas reformas que habían sido rechazadas en la política nacional. Para los opositores se visualizó como el punto de no retorno de abandono del Estado social de derecho, fuertemente valorado por los procesos de inclusión y disminución de la desigualdad social que había generado en las décadas anteriores. Las reformas más combatidas por parte de los opositores eran: la obligatoriedad por abrir a la competencia privada los monopolios estatales de seguros y telecomunicaciones (que habían sido rechazadas en la política doméstica); la desprotección del sector agrícola frente a la producción fuertemente subsidiada de los Estados Unidos y la legislación de propiedad intelectual, que supera los plazos

¹² El Tratado define las condiciones de acceso de bienes y servicios a los mercados de los países signatarios. Sin embargo, sus mayores alcances tienen que ver con el marco regulatorio que define para las empresas trasnacionales domiciliadas en los Estados Unidos: a) la condición de trato nacional y de nación más favorecida; b) la extensión de las normas de protección a la propiedad intelectual más allá de las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio; c) la definición de un ámbito internacional para la resolución de las controversias de las empresas respecto de sus inversiones en Centro América, y d) la ruptura de los monopolios estatales de telecomunicaciones y seguros, y la consecuente posibilidad para empresas de invertir en estos campos.

de la Organización Mundial de Comercio, específicamente las regulaciones de patentes sobre medicamentos y agroquímicos, así como el ingreso del país a la Unión de Protección de Obtenciones Vegetales.

Para cuando fue aprobado el llamado a referendo en el primer semestre de 2007, el TLC ya había estado en el centro del debate público desde 2003. Fue negociado y firmado entre enero de 2003 y agosto de 2004. A lo largo del proceso de negociación los términos de ésta no fueron conocidos, ni siquiera por la Asamblea Legislativa, a pesar de que hubo reiteradas demandas de publicidad por parte de diputados opositores y organizaciones sociales.

Después de la firma, el presidente Abel Pacheco (2002-2006)¹³ se distanció del equipo negociador¹⁴ y se negó a enviar el Tratado a la Asamblea Legislativa para su ratificación. Planteó que no lo enviaría hasta tanto no se aprobara la reforma tributaria y quedara demostrado que el TLC no afectaría a los sectores sociales más vulnerables. Con ello, trató de lograr, sin éxito, que los sectores que serían los “ganadores” con el TLC pactaran a cambio su contribución al financiamiento del Estado. Sin embargo, no logró su cometido, y bajo fuerte presión de su partido y del Partido Liberación Nacional, envió el Tratado al Congreso hasta fines de 2005, cuando ya se había iniciado la campaña electoral y quedaba claro que el TLC quedaría para la próxima administración.

Los comicios en que fue electo Óscar Arias Sánchez (firme defensor del tratado y candidato impulsado por los sectores que promovían la profundización neoliberal), evidenciaron la polarización de la población en torno a este tema: Arias obtuvo 40.9% del

¹³ Pacheco (2002-2006) fue electo por el Partido Unidad Social Cristiana (centro-derecha), pero era más bien un *outsider*. Siquiatra de profesión, figura política a partir de un programa televisivo, no tenía fuertes vínculos con la fracción legislativa de su partido.

¹⁴ El distanciamiento de Pacheco llevó a la renuncia de todo el equipo económico del gobierno. Muchos de ellos luego pasaron a una organización privada, “Por Costa Rica”, desde la cual mantuvieron una campaña sostenida en los medios de comunicación a favor del TLC. El origen de los fondos con los que se financió fue secreto.

voto, en tanto que su principal contrincante, Ottón Solís,¹⁵ quien se oponía al Tratado, obtuvo 39.8 por ciento.

De forma relativamente independiente de la dinámica política institucional, entre 2003 y 2007 se fue construyendo un amplio frente de organizaciones que se oponían al TLC y generó la movilización social más masiva y sostenida de la historia contemporánea de Costa Rica. La oposición al TLC se constituyó en un movimiento social multisectorial, constituido por todas las confederaciones sindicales, el movimiento ecologista, el movimiento estudiantil, el movimiento feminista, parte de las organizaciones campesinas, organizaciones cooperativas y todas las comunidades indígenas. Como se indicó anteriormente, la convocatoria a referendo generó desconcierto y divisiones en su interior, por la celeridad con que tenían que pasar de la protesta callejera a la movilización electoral. No todas las organizaciones estaban a favor de que se dirimiera la aprobación o no del TLC a través de un referendo, no era claro cómo se financiaría la campaña ni cómo se organizaría. No era un movimiento unificado, sino un conjunto de redes de organizaciones diversas.

III. EL REFERENDO (MAYO-OCTUBRE DE 2007)¹⁶

Los actores más visibles a favor del TLC fueron el empresario grande, especialmente el sector exportador, la gran prensa (los principales periódicos y canales televisivos) y el gobierno de

¹⁵ Solís fue candidato por el Partido Acción Ciudadana en 2002, 2006 y 2010. Dirigente liberacionista (fue ministro y diputado de ese partido), se separó en 2000 para fundar el PAC.

¹⁶ Este apartado se basa en 13 entrevistas a dirigentes nacionales y 13 dirigentes locales del movimiento de oposición al TLC. Realizadas en el marco de la Beca CLACSO/ASDI (2008) Poder, Cultura y Contra-hegemonía. Para la selección de los y las dirigentes nacionales privó el criterio de recoger la experiencia de las distintas organizaciones sociales que participaron en el movimiento así como sus tendencias políticas. Entrevisté dirigentes sindicales, empresariales, ecologistas, altermundialistas, cooperativos, partidarios. Para la selección de los y las dirigentes de comités, privó el criterio territorial de tratar de captar la mayor diversidad de experiencias en regiones diferentes.

la República, encabezado por el presidente Arias, con la participación de ministros, diputados oficialistas y alcaldes. En general, se mantuvo el discurso de que el TLC crearía nuevos empleos y, sobre todo, que su rechazo llevaría a la pérdida de miles de puestos de trabajo.

El presidente Arias estuvo personalmente a la cabeza de la campaña a favor del TLC. Entre abril y octubre recorrió el país, visitó las barriadas más pobres y populosas del área metropolitana de San José, donde prometió trabajo y mejoras sociales, acudió a empresas donde habló con los trabajadores. En distintos lugares hizo promesa de obra pública en caso de que se aprobara el TLC.

El SÍ organizó su campaña de forma centralizada a través de un comando y con trabajo remunerado y contratación de especialistas. La dirección estuvo en manos de un ministro de gobierno que renunció a su cargo para asumir la conducción de la campaña. Se caracterizó por una campaña masiva en los medios de comunicación colectiva, especialmente en la televisión.¹⁷

En los últimos meses de la campaña, el SÍ, ante el avance en las encuestas del NO, activó mecanismos de coacción del voto.¹⁸

¹⁷ En un análisis del referendo desde la perspectiva de la comunicación política, Alberto Cortés (2008) detalla que la pauta televisiva pagada del “SÍ” fue de 1.319 anuncios, frente a 125 del “NO”, mientras que la agenda mediática noticiosa del canal estatal (Canal 13) y de uno de los canales privados (canal 5) sumó dos noticias favorables al Tratado por cada noticia crítica. El otro canal privado de amplia cobertura (Canal 7) tuvo mayor equilibrio informativo, aunque la balanza también se inclinara a favor del SÍ (Cortés Ramos, 2008:40). Por último, analiza lo que se denominó “fraude mediático”, que fue la divulgación de propaganda favorable al Tratado disfrazada de “noticia” durante los tres días de tregua mediática anteriores a la votación. Esta violación de la tregua no fue censurada por el Tribunal Supremo de Elecciones.

¹⁸ En septiembre, un mes antes del referendo, circuló un memorando que expuso a la opinión pública la campaña del SÍ. Había sido escrito el 29 de julio por el primer vicepresidente de la República y un diputado oficialista, presidente de la comisión de reforma electoral de la asamblea legislativa y primo del presidente Arias (Memorándum Casas-Sánchez) y estaba dirigido al presidente de la República y el Ministro de la Presidencia (en asunto detalla: “Algunas acciones urgentes para activar la campaña del SÍ al TLC”). Los autores expresaban preocupación por la fortaleza del movimiento del NO, y señalaban diversos caminos para hacer avanzar la campaña del SÍ, caminos cuyo rasgo definitorio

Alcaldes liberacionistas hicieron y prometieron obra pública en apoyo de la campaña a favor del TLC. Empresas interesadas en la aprobación divulgaron entre sus trabajadores y trabajadoras que tendrían que cerrar en caso de no ratificarse el Tratado. Algunas enviaron cartas de despido a sus empleados, las cuales se harían efectivas en caso de que el referendo fuera adverso a la aprobación del Tratado.¹⁹ El embajador de los Estados Unidos para Costa

es la coacción y el miedo. Casas y Sánchez proponían activar la coacción dentro del gobierno entre miembros del partido oficialista. Respecto a los alcaldes (ejecutivos de los gobiernos locales) planteaban: “Hay que hacerles responsables de la campaña en cada cantón y transmitirles, con toda crudeza, una idea muy simple: el alcalde que no gana su cantón el 7 de octubre no va a recibir un cinco del gobierno en los próximos 3 años”, en tanto que a los regidores municipales del oficialismo “hay que recordarles sus aspiraciones personales: de ganar el referéndum depende que tengan posibilidades reales de seguir siendo regidores o de llegar a ser alcaldes o diputados... el que no se mete de lleno se “quema”. Sugerían una campaña de estímulo del miedo “Ese miedo es de cuatro tipos... i. Miedo a la pérdida del empleo... ii. Miedo al ataque a las instituciones democráticas... Es crucial convertir al SÍ en equivalente con la democracia y la institucionalidad... y al NO en equivalente de la violencia y la deslealtad con la democracia... Hay que entender un cosa: nadie está dispuesto a ‘morir’ por el libre comercio pero tal vez sí por la democracia... iii. Miedo a la injerencia extranjera en el NO: Hay que restregar por todas partes la conexión del NO con Fidel, Chávez y Ortega en términos bastante estridentes... iv. Miedo al efecto de un triunfo del NO sobre el gobierno... Mucha gente simplemente no ha hecho la conexión de que un triunfo del NO en el referéndum dejará al gobierno en una situación precaria... y al país en una situación de ingobernabilidad. Esa conexión hay que inducirla”. Proponían que altos funcionarios públicos visitaran empresas para hacer campaña a favor del SÍ, ocultándolas con otros motivos “Que la empresa envíe de inmediato una carta al Ministerio de Planificación pidiendo que el gobierno le envíe un representante para hablar del Plan Nacional de Desarrollo o de la visión futura del país o algo por el estilo (eso para cubrirnos las espaldas de cara al TSE)”. Finalmente, proponían incrementar la campaña televisiva “no hay que tener pudor alguno en saturar los medios de comunicación con publicidad”, y generar una campaña negativa respecto de los dirigentes de la campaña del NO, sobre sus motivos, métodos y vínculos internacionales.

¹⁹ No conozco un análisis sistemático de los alcances de estas amenazas. Hay algunas cartas y algunos testimonios de personas que las recibieron.

Rica en aquel momento, participó activamente en la campaña visitando centros de trabajo.²⁰

La campaña de oposición al TLC fue, por el contrario, un movimiento descentralizado, constituido por una gran diversidad de actores políticos y sociales que no tuvo más que una coordinadora muy laxa, sostenido con trabajo voluntario. Como se señaló arriba, la mayor parte de la sociedad civil organizada estaba en la oposición al TLC. Y, como también se dijo, el llamado a referendo generó desconcierto entre estos sectores que, al igual que el resto de la ciudadanía, no conocía las regulaciones, no tenía recursos económicos para una campaña por medios de comunicación.²¹ Sin embargo, la red de organizaciones que tenía años de estar movilizándose contra el TLC, diseñó una estrategia de organización territorial para la campaña, tanto para efectos de las acciones de proselitismo como para la movilización electoral. Impulsaron a las comunidades a formar “comités patrióticos”. Si bien no hay una estimación exacta de cuántos comités llegaron a formarse, los cálculos oscilan entre 120 y 180. Sindicatos, partidos, organizaciones comunales, ecologistas, estudiantiles, divulgaron entre sus afiliados la idea de que tomaran la iniciativa de organizarse en las comunidades donde vivían. Estas personas en general no tenían

²⁰ Su participación fue denunciada al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la oposición al Tratado, que a su vez remitió la denuncia a la Cancillería. Después de la aprobación, el gobierno de George W. Bush lo llamó discretamente a retiro y le encomendó la dirección de la biblioteca fundada en honor a su padre. A través de *Wikileaks* se conoció un memo interno de la Embajada en la que informaba al Departamento de Estado que no habría consecuencias de su actuación, que las investigaciones *are going nowhere*.

²¹ Desde la promulgación del Código Electoral en 1952, el Estado contribuye de forma importante al financiamiento de las campañas políticas. La Ley y el Reglamento del Referendo son omisas en este tema, pero ambas normativas señalan que se aplicarán, de manera supletoria, las normas contenidas en el Código Electoral (artículo 5, Ley 8492; artículo 44 del Reglamento). El Tribunal Supremo de Elecciones no aplicó la normativa del Código Electoral ante esta omisión, a consecuencia de lo cual no destinó fondos estatales para el financiamiento de las partes en el referendo. Las campañas de las partes fueron financiadas enteramente con recursos privados, lo cual produjo una importante asimetría, dada la composición socio-económica de los contribuyentes a una y otra.

experiencia previa de trabajo conjunto y, en muchos casos, no se conocían desde antes. Los comités se organizaron en algunos casos a partir de organizaciones preexistentes, otros se formaron a partir de algunas personas de una localidad, por iniciativa propia o porque fueron contactados por alguna organización. Muchos otros eran dirigentes comunales. Otros eran personas que participaban en la lucha contra el TLC a nivel nacional y se vincularon a una organización local a partir de la convocatoria a referendo. En fin, una gran diversidad y pluralidad de organizaciones locales sirvieron de base para formar comités patrióticos.

En algunos casos eran organizaciones que habían surgido en los años anteriores directamente relacionadas con la lucha contra el TLC, como es el caso de Talamanca por la Vida y por la Tierra, que se formó en 2004, o los comités cívicos regionales que habían sido organizados por la Coordinadora Nacional de Lucha entre 2004 y 2006, en la coyuntura de la lucha contra la revisión técnica vehicular (monopolio en manos de una empresa extranjera) en 2004 y en las Jornadas Nacionales de Lucha contra el TLC de octubre de 2005 y 2006. Había incluso comités cívicos que venían de la lucha contra la privatización de las telecomunicaciones en el 2000. En algunas ocasiones un comité patriótico no se constituyó a partir de estas organizaciones preexistentes, sino de forma paralela, de tal forma que llegaron a haber dos organizaciones en una localidad, un comité cívico y un comité patriótico contra el TLC. En algunos casos se desarrollaron relaciones de cooperación entre éstos, en otras de conflicto y competencia.

El llamado a formar comités patrióticos fue resultado directo de la convocatoria a referendo por parte del Tribunal Supremo de Elecciones y la promulgación del reglamento de referendo que no destinó fondos públicos para las campañas de las partes. La composición organizacional y social de la oposición al Tratado no podía recurrir a amplios recursos económicos, lo cual limitaba notablemente su acceso a los medios de comunicación colectiva, especialmente a la televisión, por no poder cubrir los costos.

El llamado a organizar comités estuvo vinculado con la idea de desarrollar la campaña del NO “casa por casa”, lo cual suponía usar la fuerza de la convicción de los opositores al TLC para hacer la campaña y organizar la logística electoral. Si los años anteriores de movilización había tenido como propósito concentrar a las personas en sitios centrales y públicos, como manifestaciones de fuerza, la campaña electoral para el referendo tenía que ser de base territorial y se hizo a través de la dispersión de organizaciones por todo el país.

Distintos comités hicieron actividades para llegar a sus vecinos. La mayor parte, si no todos los comités, desarrollaron la estrategia de visitas a viviendas, durante las noches y los fines de semana. Sin embargo, no todos se dedicaron a visitar familias con la misma intensidad: algunos visitaron todas las casas de su localidad, otros se concentraron en algunos sectores. En barrios urbanos de mayor nivel socioeconómico era más difícil el acceso a los vecinos que en barrios populares. En zonas urbanas el acceso era más fácil que en zonas rurales dispersas. En algunos casos los miembros de los comités entraron a hablar con cada familia, en otros se reunía un grupo de vecinos en una casa donde llegaban miembros del comité. Hubo casos en que los activistas conversaban con los vecinos, otros en los que regularmente dejaban volantes en las casas. Muchos comités también hicieron trabajo de volanteo o de conversación con las personas en sitios públicos, en la calle, en los puestos de salud, hospitales, paradas de autobuses. Un comité constató la dificultad de convocar a los vecinos a reuniones de discusión, por lo que trasladó el debate a la cantina del pueblo.

Diversos comités organizaron reuniones informativas sobre el TLC en sus comunidades. La mayor parte de estas reuniones trataban uno o dos temas sobre el tratado: los posibles efectos del Tratado sobre el empleo, los efectos de los cambios de regulaciones sobre propiedad intelectual, ya fuera sobre el precio de los fármacos, de los agroquímicos o de las semillas, los efectos de la apertura de seguros y telecomunicaciones y sobre los productores agrícolas. Contactaban a dirigentes y “especialistas” en distintos aspectos del TLC para charlas en sus comunidades. Con esto, se

estableció pluralidad de relaciones entre la dirigencia nacional y las personas interesadas en las comunidades, quienes se empaparon de las discusiones y argumentos contra el Tratado.

Las visitas a casas y los debates en sitios públicos son descritos por Rayner (2008:74) como una extendida práctica de pedagogía popular participativa que requirió a su vez de un enorme esfuerzo intelectual por parte de las y los miembros de los comités, que explicaban a sus vecinos la propiedad intelectual sobre semillas, agroquímicos y medicinas, la implicaciones de la condición de “nación más favorecida”, “trato nacional” o los posibles efectos de la importación de productos agrícolas subsidiados en los Estados Unidos sobre los productores agrícolas.

Algunos comités, los menos, prepararon en conjunto con organizaciones vinculadas con el SÍ (como municipalidades o asociaciones de desarrollo comunal controladas por el Partido Liberación Nacional), discusiones en las que invitaron a representantes del SÍ y del NO. Más allá de los esfuerzos de apropiación cognitiva, hubo también una abundante producción artística en la forma de imágenes y música que operaba, como productores de síntesis y de símbolos, lo cual también contribuía a la traducción de contenidos y la asociación a valores e identificaciones. Estas producciones artísticas surgieron tanto de artistas profesionales vinculados al sector de cultura contra el TLC como personas que desarrollaron sus capacidades creativas o una combinación de ambos. Algunos comités, como el de Curridabat o el de Valle de la Estrella, hicieron festivales culturales a los que invitaron artistas profesionales y aficionados. En otros lugares, como Ciudad Neilly, artistas plásticas profesionales coordinaron la elaboración de murales en sitios públicos con niños y adultos de la comunidad. Nuevamente, esta apropiación colectiva de la creatividad artística, suponía una redefinición de lo existente. El día en que se lanzó la campaña del NO en la Conferencia Episcopal, las mujeres del NO iniciaron una gran manta, formada de retazos (*quilt*), en la que cada cual podía agregar su propia contribución en la forma de una frase o una imagen. La “manta de los sueños” fue creciendo en su recorrido por comunidades en todo el país. Quedaron en

ella huellas de cada localidad donde estuvo y favoreció la integración de mujeres por la asociación de género de la destreza de la costura.

Algunos comités produjeron sus propios volantes, otros distribuyeron los que elaboraban las organizaciones nacionales, o una combinación de ambas. Dada la ausencia de recursos financieros para pagar vallas publicitarias, elaboraron mantas para pegar en las casas de los simpatizantes del NO. Muchos comités produjeron signos externos propios del comité: banderas, camisetas, pines, mantas, a la vez que distribuían los que produjeron las organizaciones sindicales, ambientalistas, feministas, estudiantiles, etcétera.

Por último, muchos miembros de comités se integraron a la campaña de capacitación de fiscales para vigilar los comicios, articulada por la Red de Control Ciudadano, impulsada desde la organización no gubernamental de educación popular Alforja. Había gran desconfianza de la imparcialidad del Tribunal Supremo de Elecciones, por lo que desarrollaron una campaña de capacitación de fiscales, llamada popularmente “Pele el ojo”, en la que los comités capacitaron a miles de ciudadanos para que pudieran vigilar efectivamente los comicios y los inscribieron a través de los partidos, dado que esto formaba parte de las exigencias del reglamento de referendo promulgado por el TSE. La participación en la fiscalización también se engarzaba de forma profunda con prácticas asentadas, en el medida en que apelaba a la importancia de los rituales cívicos electorales en la cultura política nacional, a la vez que aparecía como novedosa por el encuadre en un proceso que tenía un sentido diferente a las elecciones nacionales de cada cuatrienio de presidente, diputados y municipales.

La experiencia de participar en los comités fue una experiencia política inédita para la mayor parte de sus participantes y activistas. Tiende a ser calificada de “maravillosa” por parte de los activistas entrevistados, como el descubrimiento de nuevas formas de hacer política. Para algunos supuso una ruptura con la política institucionalizada de los partidos tradicionales, para otros

un quiebre con lo que había sido para ellos la experiencia de los partidos de izquierda.

La ausencia de una dirección unificada del movimiento de oposición al TLC permitió que se generaran estas formas de participación ciudadana en todo el territorio nacional. Los rasgos que fueron más valorados por los participantes tienen que ver con la horizontalidad de la organización, donde los liderazgos, las acciones y los comunicados, fueron surgiendo, negociados y aceptados por parte de las personas participantes. La flexibilidad de la organización permitió la iniciativa, la espontaneidad y la creatividad. Por otra parte, la experiencia del encuentro con otros, la vivencia de comunidad, tuvo una apelación fuerte. En una sociedad fuertemente individualizada orientada a la búsqueda de logros privados e individuales, el haber formado parte de este proyecto colectivo dejó huella de una experiencia de asociatividad diferente. Generó una revitalización y una redefinición de la política, fuera de los estrechos márgenes de la política electoral habitualmente organizada a través de los partidos políticos.

IV. CONOCIMIENTO E IGUALDAD POLÍTICA²²

La complejidad de la política pública que se sometió a consulta no la hacía un tema ideal para la primera vez que se usaba el referendo. El texto del Tratado tiene más de 1,000 páginas en una compleja arquitectura de capítulos, anexos, cartas paralelas. Su contenido está lleno de términos técnicos de derecho comercial internacional, de difícil acceso para personas no especialistas. A esto se agrega que su eventual aprobación tenía amplias ramificaciones legales que obligaba al Congreso a aprobar o reformar 13

²² La aproximación empírica a un concepto como igualdad política no es sencilla. En los párrafos que siguen uso la abstención como indicador de desigualdad política, en la medida en que hay una fuerte asociación entre la percepción de sentirse poco informado o informada y la abstención. Ambas se asocian a bajos niveles de escolaridad, lo cual apunta a la incidencia de las desigualdades socio-económicas en la política, indicador de desigualdad política.

leyes para adecuar el marco normativo a los compromisos que se contraían en su texto.

En el apartado anterior, se describieron las actividades que hicieron activistas del movimiento de oposición al Tratado para llevar la discusión a sus conciudadanos a través de debates, material escrito, y producción artística que operaba como mediadora de contenidos complejos. Todos estos esfuerzos estuvieron orientados al rechazo del Tratado. También se señaló que la campaña de apoyo al tratado fue una campaña mediática comercial que se centró en la idea de que crearía empleo. Hacia el final de la campaña acudió al miedo de lo que sucedería con el empleo y con las relaciones con los Estados Unidos en caso de que no se aprobara.

En general, se trató de discursos paralelos con poca discusión entre ambas posiciones, aunque hubo algunas excepciones. En las semanas anteriores al referendo, el Tribunal Supremo de Elecciones organizó debates en el canal estatal. Trató de publicar un folleto informativo, sin embargo, en el clima de polarización política no fue capaz de generar un documento que fuera aceptable para ambas partes. En los últimos días antes de la votación, canales de televisión comercial también organizaron discusiones con defensores y opositores. Estos debates se dieron en general entre especialistas y se caracterizaban por poco abordaje de temas comunes.

Como consecuencia de los factores anteriores, la dificultad de la materia del Tratado y las debilidades en la organización del debate público, una parte importante de la ciudadanía no llegó a tener un conocimiento suficiente. En un sondeo realizado la semana después del referendo sólo 16.6% de las personas dijeron que estaban muy informadas sobre el TLC, 30.4% tenía información media, 35.8% poca y 17.1% nada informadas. Esta carencia está fuertemente asociada a la abstención en los comicios del 7 de octubre. La abstención de las personas que se sentía poco o nada informadas llegó a cerca de 60%, mientras que sólo 24.5% de las personas informadas se abstuvo.

Tabla 1. Abstención según nivel de información

<i>Votó o se abstuvo</i>	<i>Nivel de información</i>	
	<i>Alto o medio</i>	<i>Bajo o nada</i>
Votó	75.5	40.8
Se abstuvo	24.5	59.2
Total	100.0	100.0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico pospreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

El nivel de información está asociado a diferencias socio-económicas, de forma muy directa con la escolaridad.²³ Las proporciones se invierten entre las personas con baja y alta escolaridad. Mientras que tres cuartas partes de las personas con escolaridad primaria tuvieron bajo nivel de información, tres cuartas partes de las personas con escolaridad universitaria tuvieron información alta o media. Esta asociación permite aproximarse a una forma, particularmente directa, de traducción de las diferencias categoriales (en este caso socioeconómicas) a la esfera política y muestra la desigualdad política.

Tabla 2. Nivel de información según niveles de escolaridad

<i>Nivel de información</i>	<i>Escolaridad</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Universitaria</i>
Alto o medio	25.1	54.8	78.5
Bajo o nada	74.9	45.2	21.5
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico pospreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

Para concluir, los bajos niveles de información de la ciudadanía con baja escolaridad incidieron en su participación en el referendo, aunque no de forma lineal.

²³ Uso la escolaridad como una aproximación a las desigualdades socio-económicas. Los resultados son consistentes para las categorías ocupacionales, pero dan lugar a tablas más complejas que no interesa desarrollar aquí.

Tabla 3. Abstención según nivel de escolaridad

<i>Votó o se abstuvo</i>	<i>Escolaridad</i>		
	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Universitaria</i>
Votó	47,1	57,2	78,0
Se abstuvo	52,9	42,8	22,0
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística. Sondeo telefónico porpreferendo realizado entre el 8 y 12 de octubre de 2007.

V. PARA CONCLUIR

¿Qué podemos concluir respecto de la participación ciudadana en el referendo? ¿Respecto de la contribución del uso de este mecanismo de democracia directa a la democratización (o su inverso, la des-democratización)? En términos más específicos ¿cómo se dieron los tres procesos identificados por Tilly?

Costa Rica desarrolló tempranamente procesos relativamente amplios de incorporación de la población a la política a través de las elecciones. Desde 1913 se instituyó el voto masculino directo y desde 1949 el voto femenino. En 1970 se redujo la edad de voto de los 21 a los 18 años. En un argumento semejante al planteamiento de Tilly, Molina y Lehoucq (1999), identifican la competencia electoral como el mecanismo a través del cual se dio la inclusión política de la ciudadanía. Las élites políticas en competencia recurrieron a los ciudadanos, y luego también a las ciudadanas para obtener sus votos, y esto les obligó a incorporar sus demandas de derechos en los programas de gobierno. El referendo como mecanismo de consulta cuyos resultados son mutuamente vinculantes para ciudadanía y Estado fue una aspiración de la mayoría de la ciudadanía²⁴ mucho antes de la aprobación de la ley que regula el referendo en 2006.

²⁴ En un sondeo realizado en marzo de 2000, 89,3% de las personas entrevistadas pensaba que otra decisión polémica, el conflicto con respecto a la

Las actividades en la organización del referendo de 2007 parten de este piso básico y amplio de inclusión política, a la vez que registran un cambio importante, especialmente entre las personas que fueron activistas de la campaña del “NO”. La organización de la campaña y la actividad política que desplegaron marca una ruptura con respecto de las formas socialmente establecidas de participar en política en elecciones regulares a través de los partidos políticos. Les dio a los y las activistas la oportunidad de trabajar en conjunto con personas que provenían de distintas organizaciones sociales: sindicales, partidarias, ecologistas, comunales, feministas, indígenas; así como ciudadanos y ciudadanas que no participaban en organizaciones, en un solo frente. Las redes de confianza internas a esas organizaciones cedieron y abrieron paso a confianzas más amplias y a una conciencia ciudadana novedosa.

Por otra parte, también cambiaron las formas de trabajo conjunto. No es casual que los y las entrevistadas señalen, de forma reiterada, la novedad de la horizontalidad y la flexibilidad de las organizaciones que surgieron, la posibilidad de tomar la iniciativa, el desarrollo de la creatividad. Esta innovación se entiende en contraste con la incorporación de electoral tradicional, en la cual las y los ciudadanos son llamados a ejecutar tareas predefinidas, de forma vertical, por un comando de campaña nacional de los partidos políticos, gran parte de la cual ha pasado a realizarse de forma remunerada, dada la falta de entusiasmo de las personas de incorporarse de forma voluntaria.

Esta experiencia no fue sin embargo igualitaria, ni se extendió a través de todo el espectro social. Los y las activistas provenían en su mayoría de capas medias, la mayor parte de alta escolaridad.²⁵ A pesar de sus esfuerzos, no lograron los y las activistas,

privatización de las telecomunicaciones, debía someterse a consulta ciudadana (Campos, Raventós, 2006: 43).

²⁵ En otro trabajo (Raventós, 2009) comparo la composición social de los y las activistas de 16 comités patrióticos (a partir de un sondeo realizado en septiembre de 2007) con la población general, caracterizada a partir de la Encuesta de Hogares del 2007. Mientras que la Encuesta de hogares registra en 9.3% de profesionales, el los comités patrióticos encuestados, estos constituyeron el

revertir la presencia de las desigualdades de origen categorial en el proceso político. Las categorías ocupacionales y el nivel de escolaridad marcaron de forma importante la participación. Es mayor la proporción de personas que se sintió insuficientemente informada entre las personas que se abstuvieron y la abstención se concentra, en mayor medida, en personas de ocupaciones bajas en la estructura social y de menor escolaridad.

Más allá de la participación y su impacto en la construcción de ciudadanía, es necesario analizar la otra dimensión de los procesos de democratización, la del Estado. A través de la forma en que se relacionó con la sociedad, con las organizaciones subnacionales, con los agentes económicos, y con las fuerzas supranacionales (Oslak, 2007), podemos acercarnos a su capacidad como Estado y a determinar si sobre él actuaron centros de poder independientes.

En relación con la sociedad, los resultados expuestos muestran que el Estado, a través del Tribunal Supremo de Elecciones, no generó información suficiente sobre el Tratado para promover la inclusión informada ciudadanía en la decisión.²⁶ Tampoco otorgó

46.6%. Mientras que a nivel nacional, la población con escolaridad universitaria constituye el 12.8%, en los comités era del 70%. También es importante el vínculo con el Estado: mientras que la Encuesta de Hogares registra 13.5% de trabajadores y trabajadoras en el sector público, en el sondeo de comités patrióticos estos sumaban 56.7% (Raventós, 2009).

²⁶ El Tribunal Supremo de Elecciones le encomendó al Programa del Estado de la Nación (el PEN es un programa de investigación vinculado con la coordinadora de las universidades públicas) la elaboración de un folleto informativo sobre el Tratado. Sin embargo, la oposición al TLC apeló esta decisión, dado que consideraba que el PEN tenía una posición de apoyo al Tratado. Las partes acordaron, en conjunto con el Tribunal, que cada campaña daría sus principales argumentos y que la otra señalaría si ese era o no un argumento plausible. Sin embargo, el proceso fracasó porque en el clima de polarización, no hubo acuerdo. También organizó una serie de debates en el canal de televisión estatal con el apoyo de la FLACSO y la participación de ambas posiciones. Estos debates tuvieron una importante audiencia. En el sondeo posreferendo 70% de las personas entrevistadas dijo haberlos visto. Sin embargo, el impacto sobre la toma de la decisión de voto varía fuertemente según escolaridad: mientras que el 60.8% de las personas con escolaridad universitaria dijo que influyeron mucho en su decisión de voto, esta proporción baja al 31.4% entre la gente con escolaridad primaria o menos.

recursos económicos para que las partes hicieran sus campañas, a pesar de que las elecciones regulares cuentan con financiamiento estatal desde 1952. Finalmente, el Tribunal no generó una imagen de imparcialidad en el proceso. A pesar de la legitimidad de la que goza el Tribunal en la población,²⁷ en el caso del referendo de 2007, menos de la mitad de la población consideró que el Tribunal actuó de forma independiente, y sólo un tercio de las personas que votaron NO, lo consideró así. Entre las personas que consideraron que las decisiones del Tribunal estuvieron afectadas por alguna de las partes, más del 75% consideró que estuvieron influidas por agentes del SÍ (48.3% el presidente Arias y 28.1% “los del SÍ”) (Escuela de Estadística, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007).

En la relación del Estado nacional con las unidades subnacionales, la única evidencia de un vínculo es la amenaza de coacción a los alcaldes (Memo Casas, Sánchez, 2007), en su enorme mayoría afines al partido de gobierno, de que si no ganaban su cantón no tendrían acceso a dinero para hacer obra pública en los años restantes de su periodo.

El lugar de los agentes económicos se expresa sobre todo en el apoyo de las cámaras empresariales al proceso de negociación y firma del Tratado a través de su participación en el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior (Molina, 2009) y a través de las acciones de propaganda y coacción de los y las trabajadoras en algunas empresas.

Por último, en relación con las fuerzas supranacionales, el TLC supone importantes cesiones de soberanía ante a la potencia económica de mayor importancia regional: los Estados Unidos. Como se señaló arriba, más que un tratado comercial, el TLC redefine de forma importante el ámbito y las formas de acción del Estado. Reduce el campo de acción estatal al romper la condición de monopolio en el campo de los seguros y las telecomunicacio-

²⁷ En encuestas nacionales el Tribunal Supremo de Elecciones generalmente ocupa el primero o segundo lugar en cuanto a la confianza que genera en la ciudadanía.

nes, lo cual conduce nuevas tareas de regulación de estas actividades. Acepta la ampliación de los derechos de propiedad intelectual en condiciones en que es en mayor medida consumidor que productor de propiedad. Por último, renuncia a que los tribunales nacionales sean los decisores de última instancia en diferendos con las empresas domiciliadas en los Estados Unidos y acepta arbitrajes internacionales.

A partir de esta descripción de los cambios en las capacidades del Estado, cabe preguntarse sobre la última característica de la definición de Tilly, sobre la autonomía de los centros de poder independiente y su impacto sobre las decisiones. Desde mi punto de vista hubo un grupo de actores nacionales defensores del Tratado que tuvieron primacía sobre los poderes estatales electos por la ciudadanía. Constituyen un centro de poder independiente que establece el puente entre el gobierno de Costa Rica y los Estados Unidos. Su cara más visible, aquella que actúa dentro del aparato estatal, es la de los negociadores del Tratado. En alianza con los negociadores de la contraparte estadounidense incorporaron en el Tratado políticas que el presidente de la República explícitamente había rechazado (la ruptura de los monopolios estatales de telecomunicaciones y seguros). Negociaron sin dar información al Poder Legislativo, presuntamente el primer poder de la república. Es sintomático de la independencia de su poder la resolución a su favor de conflictos con el Presidente y el que una vez que se hubiera firmado el Tratado con los Estados Unidos renunciaran al gobierno e instalaran una institución privada desde la cual siguieron defendiendo el Tratado, con amplios fondos y una campaña publicitaria permanente, sin que fuera conocido el origen de los fondos con los que operaban. Tampoco se conoció el origen de la mayor parte de los fondos de campaña del SÍ en el referendo. El perfil de los actores económicos del equipo negociador es más difuso en la información pública, más allá de la participación de las cámaras en las instancias directivas de las políticas de comercio exterior enunciadas arriba. En la campaña del SÍ en el referendo, los actores visibles se extienden a la participación del Embajador de los Estados Unidos, en el acuerdo entre gobierno y empresa-

rios para que el presidente Arias y otros altos funcionarios hablaran a los y las trabajadoras sobre las ventajas del TLC y en el uso de la coacción en las empresas que amenazaron a sus trabajadores y trabajadoras con el despido en caso de que fuera aprobado el Tratado.

Este balance plantea la pregunta sobre los alcances de la democratización en países pequeños, en Estados con soberanía limitada y posiblemente decreciente. Así, y a pesar del potencial democratizador de los procesos de construcción ciudadana, la reducción de las capacidades del Estado-nación, su colonización por parte de agentes favorables a la globalización neoliberal, vierten un escenario complejo y poco esperanzador para los procesos de democratización.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, D., 2005. "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y Gobierno*, XII (2).
- CAMPOS RAMÍREZ, D. y RAVENTÓS VORST, C., 2004. "Combo del ICE en el momento culminante de las protestas: sondeo telefónico 24-25 de marzo del 2000", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica.
- CASAS, K. y SÁNCHEZ, F., 2007. "Memorandum dirigido al presidente Óscar Arias Sánchez y al ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias Sánchez", *Semanario Universidad*, 6 de septiembre.
- CORTÉS RAMOS, A., 2008. "Los límites del referendo sobre el TLC como instrumento de participación política en Costa Rica", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 121, Universidad de Costa Rica, 2008 (III).
- DÍAZ, D., 2009. *Social Crises and Struggling Memories: Populism, Popular Mobilization, Violence and Memories of Civil War in Costa Rica 1940-1948*, History, Bloomington, University of Indiana.

- Estado de la Nación, 2001. *Auditoría de la calidad de la democracia en Costa Rica*, Programa de Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- HERNÁNDEZ, G., 2007. “Óscar Arias: liderazgo, poder y contextos políticos”, Ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre Liderazgo Político en Sociedades Modernas, Colegio de Veracruz, 12-15 de noviembre.
- LISSIDINI, A., 2008. “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en Lissidini, A. et al. (eds.), *Democracia directa en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- MOLINA ALFARO, E., 2009. *Estrategias de socialización profesional y política pública: el caso del equipo negociador del TLC con Estados Unidos*, Tesis para optar al grado de doctor, Posgrado Centroamericano, San José, FLACSO Guatemala.
- MOLINA, I. F. L., 1999. *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica (1901-1948)*, San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- OSZLAK, O., 2007. “El Estado democrático en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 210.
- RAVENTÓS, C., 2008. “Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la teoría de la democracia”, *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica*, núm. 121, 2008 (III).
- , 2009. “Subjetividades, acción colectiva y ciudadanía desigual”, Ponencia presentada en la XXVIII Conference Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil.
- RAYNER, J., 2008. “Vecinos, ciudadanos y patriotas: los comités patrióticos y el espacio-temporalidad de oposición al neoliberalismo en Costa Rica”, *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica*, núm. 121, 2008 (III).
- SARTORI, G., 1987. *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Taurus.
- SCHILLER, T., 2012. *Direct Democracy: Global Patterns and Trends*, Presentación en el Foro Global de Democracia Directa Moderna, Montevideo, 15 de noviembre, 2012.
- TILLY, C., 2007. *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

VII. ENCUESTAS

Instituto de Investigaciones Sociales, 2006. *Sondeo telefónico postelectoral: febrero 2006*.

Instituto de Investigaciones Sociales, Escuela de Estadística, 2007. *Sondeo telefónico posreferendo: octubre 2007*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2007). *Encuesta nacional de hogares y propósitos múltiples*.

Raventós, C., 2007. *Censo a los y las participantes en 16 comités patrióticos en septiembre de 2007*.

Universidad de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, Asamblea Legislativa, 2007. *Encuesta nacional de participación*.

MUNICIPALIDADES, CIUDADANOS Y DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE: ESBOZOS DE UNA RELACIÓN FLUIDA

David ALTMAN
Soledad AGÜERO
Valentina SALAS

I. INTRODUCCIÓN¹

En el último tiempo, actores como ONGs, partidos políticos o ciudadanos de a pie han planteado la posibilidad de transferir parte del proceso decisorio sobre asuntos de políticas públicas hacia la ciudadanía a través de algún mecanismo de democracia directa (MDD).² En un contexto marcado por un cuestionamiento cada vez mayor al orden democrático representativo, un alto índice de desafección cívica y baja participación (LAPOP, 2010), no son pocos quienes ven en estos mecanismos una posibilidad de “re-encantar” a la ciudadanía frente al lento funcionamiento de la democracia representativa. De hecho, la última encuesta de opinión pública realizada por Auditoría a la Democracia mostró que 56%

¹ Agradecemos a Yanina Welp, Alicia Lissidini y Daniel Zovatto por todo el apoyo durante la ejecución de esta investigación, así como a los evaluadores anónimos que leyeron versiones previas de este trabajo. Este proyecto se enmarca en el Proyecto Fondecyt núm. 1141230 y el *Millennium Nucleus for the Study of Stateness and Democracy in Latin America*, Proyecto núm. NS100014. Obviamente, aplican todas las salvedades.

² Por democracia directa se entiende un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas sobre temas particulares a través del sufragio universal, directo y secreto, y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press.

de los consultados está de acuerdo con la afirmación “los plebiscitos son una buena forma de decidir asuntos políticos importantes”. En tanto, 51% de los encuestados cree que “los plebiscitos y consultas comunales son una buena forma de decidir en torno a los problemas locales” (Auditoría a la Democracia 2012: 22).

En Chile, el tema estuvo en la palestra recientemente a partir del conflicto estudiantil.³ Ante la falta de acuerdo entre las demandas de los estudiantes y los poderes Ejecutivo y Legislativo, sectores políticos y sociales plantearon la idea del plebiscito como una válvula de escape para solucionar el problema. Si bien Chile es uno de los pocos países de la región con más trabas para la realización de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional,⁴ los MDD a nivel municipal son un ejemplo de notable crecimiento (figura 1).⁵ Inclusive, el mismo presidente de la República, Sebastián Piñera, ha manifestado su apoyo a estas instancias. El 21 de mayo de 2010, durante su primera cuenta pública a la Nación, subrayó:

Hoy nuestra democracia está perdiendo fuerza y vigor y sufre los embates de enfermedades que la debilitan... Pero basta de diagnós-

³ En 2011, universitarios y secundarios de Chile iniciaron una serie de movilizaciones estudiantiles que se convirtieron en las más numerosas desde el retorno a la democracia. Exigían reformas al sistema educacional que propendieran hacia una mayor participación del Estado en la educación, así como mejoras en su acceso y calidad. Las propuestas del gobierno de Sebastián Piñera no concitaron el apoyo de los estudiantes, por lo que las marchas y paralizaciones se mantuvieron durante casi todo el año, con diversos grados de intensidad (tanto en la manifestación como en la represión policial). El manejo del Ejecutivo frente al conflicto fue mal evaluado por la opinión pública, la aprobación al presidente disminuyó a menos de 30% y renunciaron dos ministros de Educación.

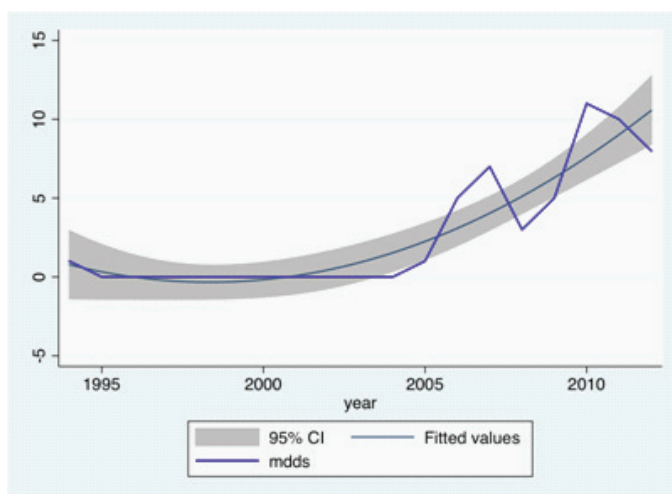
⁴ Salvo situaciones extremas explícitamente estipuladas en la Constitución de la República (véase artículo 128, Constitución, 2005).

⁵ Chile es un Estado unitario. Su territorio se divide en 15 regiones, y cada una de ellas está subdividida en provincias (54 en total). La división político-administrativa menor está representada en las comunas, cuya administración local está a cargo de las municipalidades. Su autoridad máxima es el alcalde y lo acompaña el Concejo Municipal. Ambos son elegidos por voto popular (el número de concejales se determina por cantidad de habitantes en una comuna, siendo éstos 6, 8, o 10). Hay un total de 345 municipios en el país.

ticos. Es tiempo de soluciones. Debemos construir una democracia más vital, cercana, transparente y participativa... Simplificaremos los plebiscitos comunales para facilitar la participación de los vecinos.

Tal vez el caso de este tipo que más llamó la atención de la opinión pública fue el referéndum efectuado en 2009 en Vitacura, una de las comunas con mayor desarrollo humano del país (PNUD Chile, 2004). Su particularidad radicó en ser la primera iniciativa de este tipo gatillada por un grupo de ciudadanos organizados, en rechazo a la modificación de la planificación urbana comunal que había propuesto el alcalde Raúl Torrealba.

Figura 1. Incremento del uso de los MDD en el ámbito municipal (1990-2012)



FUENTE: Elaboración propia.

Son muy pocos los estudios relacionados con esta materia para el caso de Chile, por lo que este trabajo pretende, aunque sea de forma parcial, comenzar a llenar este vacío. El centro de esta investigación no está dado por un interés teórico sobre un fenómeno político de relativa importancia, sino que, utilizando las experien-

cias de democracia directa ocurridas en los últimos años en Chile en su ámbito municipal, buscará entender qué hay detrás de ellos y mostrar una primera aproximación al tema.

II. ESTADO DEL ARTE

Los votos populares, secretos, directos, universales y que no guardan relación con el proceso eleccionario de autoridades, no son un fenómeno nuevo, y en algunas partes del mundo se goza de una experiencia notable con los mismos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, se ha superado la suposición común de que los modelos de democracia directa y democracia representativa están necesariamente en conflicto (Kaufmann, Büchi y Braun, 2010; Lissidini, Welp y Zovatto, 2008). De hecho, las prácticas de ambas interactúan en diferentes entornos institucionales y pueden coexistir reforzándose mutuamente. Sin embargo, así como los MDD iniciados por los ciudadanos pueden estimular relaciones provechosas entre los ciudadanos y los partidos políticos, también pueden ser utilizados por líderes políticos para esquivar instituciones representativas y socavar los controles y equilibrios republicanos (Altman, 2011).

Entre las aprehensiones más conocidas podemos encontrar: tiranía de la mayoría (Marxer, 2012); decisiones cíclicas; rol del dinero (y los medios masivos de comunicación, Magleby, 1984); políticas populistas; erosión del poder de las autoridades electas (Freire y Baum, 2003); competencia y alienación ciudadana (Frey, Kucher y Stutzer, 2001; Frey y Stutzer, 2000; *The Economist*, 1996); inseguridad jurídica, entre otras. También, el diseño institucional de los MDD constituye una pieza clave de su funcionamiento (Zovatto *et al.*, 2004). En esto, son importantes los plazos y la cantidad de firmas necesarias para iniciarlos, la redacción de pregunta y calendarización; exenciones temáticas; quórum de aprobación; quórum de participación. Además, es sabido que incorporar la democracia directa es costoso, puede generar incertidumbres, contradicciones, y en algunos casos es fácil

de manipular. Cada una de estas aprensiones y dimensiones tienen un efecto distinto en los distintos regímenes de gobierno, incluso en los niveles de democracia.⁶

A pesar de los costos que la democracia directa pueda conllevar, su potencial no debe ser desestimado. Es mucho más que una simple elección pragmática, o de segundo orden, cuando la democracia representativa no parece estar funcionando como se esperaba. Bien diseñada, puede empoderar a los ciudadanos, rompiendo algunas de las barreras institucionalizadas para la rendición de cuentas que se presentan en los sistemas representativos (Altman, 2011: 188-189).

III. DEMOCRACIA DIRECTA EN CHILE

1. *Historia*

Aunque está lejos de aproximarse a la intensidad del uso de los mecanismos de democracia directa que existen en otros horizontes (Bützer, 2007; Hajnal y Lewis, 2003; Olken, 2010; Schiller, 2011), en Chile el fenómeno es cada vez menos inhóspito. En el ámbito nacional, la ciudadanía tuvo cinco oportunidades de votar directamente más allá de la elección de autoridades (Gonnet, 2009).

El primer hito de la historia de la democracia directa en Chile se remonta a la Constitución de 1925, que introdujo el plebiscito como válvula de escape frente a un choque entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ante propuestas de reforma constitucional (Bronfman Vargas, 2007).⁷ Sólo 47 años después, en 1972, se

⁶ Para un detalle sobre cada uno de estos puntos, véase capítulos 1 y 2 de Altman (2011).

⁷ Cabe destacar que hubo otras tres oportunidades cuando los chilenos utilizaron mecanismos semejantes a la democracia directa tal como se ha definido. Sin embargo, no eran plebiscitos como tales; sino que eran invitaciones públicas a que fueran los hombres que quisieran hacerlo a firmar a favor o en contra de lo propuesto oficialmente (Valenzuela, Samuel J. 2013. “Comunicación perso-

planteó recurrir a esa figura constitucional, cuando el Ejecutivo y el Legislativo experimentaron uno de los enfrentamientos más frontales que se recuerde; el Congreso, con mayoría de la oposición, aprobó una reforma a la carta magna que el presidente Salvador Allende vetó. Según Allende, su veto sólo podría ser levantado con el voto de 2/3 de cada cámara.⁸ Para la oposición, en cambio, este veto se podía levantar por mayoría simple si inmediatamente se convocaba a un plebiscito para dirimir el choque. El Tribunal Constitucional⁹ se declaró incompetente para dirimir la cuestión (Valenzuela, 1994: 199-201).

Los otros cuatro MDD ocurrieron bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1978, 1980, 1988, 1989). De ellos, el más significativo fue el plebiscito de 1988, en donde la ciudadanía se pronunció claramente en contra de la continuidad de su gobierno no democrático. El triunfo de la opción NO, con 56%, puso fin a 17 años de gobierno militar y ha sido uno de los poquísimos casos en que un régimen no democrático acepta el veredicto de las urnas y asume su derrota.

Al año siguiente, 1989, los electores volvieron a participar en un plebiscito. El 91% de los votantes aprobó un paquete de refor-

nal.”) Estos casos ocurrieron en 1812, 1817, y 1818. Véase Amunátegui, Miguel Luis, 1914. *La dictadura de O'Higgins*, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona, Roldán, Alcibíades, 1890. *Las primeras asambleas nacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes.

⁸ A la fecha, Chile cuenta con un Congreso bicameral, conformado por la Cámara de Diputados y el Senado. La primera se compone de 120 miembros elegidos cada cuatro años en votación directa en 60 distritos binominales. El Senado, en tanto, lo integran 38 miembros elegidos por votación directa. Duran ocho años en su cargo y cada cuatro se renuevan alternadamente, a través de elecciones en la mitad de las circunscripciones senatoriales del país (19). Ni diputados ni senadores presentan límites a la reelección.

⁹ El Tribunal Constitucional es una entidad autónoma que, en líneas generales, debe velar por la constitucionalidad de las leyes o resoluciones de las autoridades. También deberá resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto distinto del que constitucionalmente corresponda, resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas, y resolver las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a ministros de Estado o congresistas, entre otros.

mas constitucionales que habían sido consensuadas entre la dictadura y la oposición de entonces. De ahí en adelante, nunca más los chilenos en conjunto participaron en una votación de ese tipo, aunque el tema no ha estado ausente del debate.

2. *Marco legal*

La Constitución chilena, en su artículo quinto establece que: “La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece”.¹⁰ Con relación a eso, el presidente de la República tiene la atribución de convocar a un plebiscito en materias de reforma constitucional bajo ciertos requerimientos: una modificación a la Constitución puede ser propuesta a través de un mensaje del presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso. Para que sea aprobada, requiere del voto de tres quintos o dos tercios —según el tema—¹¹ de los diputados y senadores en ejercicio.¹² Pero si el presidente rechaza un proyecto de reforma aprobado por dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y si esos dos tercios insistieren para que se apruebe, el presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que decida consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.¹³

¹⁰ Si la reforma es sobre los capítulos de la Constitución relacionados con las bases de la institucionalidad, derechos y deberes constitucionales, el Ministerio Público; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; el Consejo de Seguridad Nacional y Reforma de la Constitución, se necesitará de la aprobación de 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio.

¹¹ Capítulo XV de la Constitución de la República de Chile. Reforma de la Constitución, artículo 127.

¹² Según el artículo 129 de la Constitución, “el decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito”.

¹³ Capítulo XV de la Constitución de la República de Chile. Reforma de la Constitución, artículo 129.

Dentro de los 30 días siguientes a aquel en que ambas cámaras insistan en su proyecto de reforma, el presidente deberá emitir un decreto de convocatoria.¹⁴ La votación deberá realizarse 120 días después de la publicación de ese decreto si ese día fuera domingo. Si no, se realizará el domingo inmediatamente siguiente. Si al término de esos plazos el presidente no convoca a plebiscito, se promulgará el proyecto aprobado por el Congreso.¹⁵

El uso del mecanismo se limita en caso que las reformas busquen modificar las normas sobre plebiscito, disminuir las facultades del presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los congresistas. Para modificaciones de ese tipo, se requerirá la aprobación del presidente de la República y de dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

IV. DEMOCRACIA DIRECTA A NIVEL LOCAL

La reforma constitucional aprobada en 1989 introdujo en la legislación la figura de los plebiscitos comunales. En la última década ha habido un incremento en la cantidad de estos mecanismos a nivel municipal en Chile. Los temas sometidos a votación ciudadana han ido desde modificaciones urbanas hasta temas de política internacional. Pero dado que presentan diferentes características en cuanto a sus procedimientos, convocatoria, y efectos posteriores, se construyó la siguiente tipología con base en la literatura y la legislación existente.

¹⁴ En 2012 se implementó el sistema de inscripción automática y voto voluntario en Chile, donde pueden votar todos los mayores de 18 años. Anteriormente, la inscripción en los registros electorales era voluntaria, pero una vez inscrito era obligación votar. Por eso, antes el requisito estipulaba que sería vinculante si participaba el 50% de los inscritos en los registros electorales de la comuna.

¹⁵ Artículo 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En cuanto a la composición del Concejo Municipal, su número puede variar entre seis, ocho y diez concejales. Aquellas comunas de hasta 70,000 electores eligen seis. Cuando hay más de 70,000 y hasta 150,000, se eligen ocho. Las comunas que cuentan con más de 150,000 electores, eligen diez. <http://bcn.cl/4tgn>.

1. *Plebiscitos comunales*

Se dan cuando la autoridad municipal presenta una propuesta a la ciudadanía, la que debe decidir sobre el tema en cuestión. En estos casos, la votación es impulsada desde arriba, sin influencia de la ciudadanía. El resultado será vinculante para la autoridad municipal siempre que vote más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.¹⁶

Para estos casos, es el alcalde, con acuerdo del concejo, o a requerimiento de los dos tercios del mismo concejo quienes pueden realizar la convocatoria.¹⁷ A su vez, la legislación vigente estipula que entre las materias susceptibles de ser sometidas a plebiscito están aquellas sobre administración local, relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal; la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, “propias de la esfera de competencia municipal”.¹⁸

Dentro de un plazo de 10 días contados desde la recepción oficial del requerimiento de los dos tercios del Concejo, el alcalde deberá dictar un decreto para convocar a plebiscito. Éste se publicará en el *Diario Oficial* y en un periódico de los de mayor circulación en la comuna, dentro de los 15 días siguientes a su dictación. Asimismo, se difundirá mediante avisos fijados en la sede

¹⁶ El artículo 30. de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que son atribuciones privativas de los municipios: “a) elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; b) la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; c) la promoción del desarrollo comunitario; d) aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; e) aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y f) el aseo y ornato de la comuna”.

¹⁷ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 101.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 102.

comunal y en otros lugares públicos. El decreto contendrá la o las cuestiones sometidas a plebiscito y la fecha de su realización. Ésta deberá efectuarse no antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación de dicho decreto en el *Diario Oficial*.¹⁹ Tampoco podrá realizarse durante los ocho meses anteriores y dos meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio.²⁰ Tampoco podrán realizarse si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República.²¹

El Servicio Electoral y las municipalidades se coordinarán para su programación y realización, previamente a su convocatoria, mientras que su costo será de cargo de la municipalidad respectiva. A su vez, el Ministerio del Interior queda liberado de su obligación de emitir boletines parciales sobre la instalación de mesas, situación del orden público y resultados que se vayan generando.

2. Referéndum comunal

Si bien la legislación chilena los considera como parte de los plebiscitos comunales, para efectos de este trabajo se utilizará la denominación de “referéndum” utilizada por la literatura para referirse a los mecanismos de democracia directa que son activados desde la ciudadanía. Para que eso sea posible, los organizadores de la medida tienen que reunir una cantidad mínima de firmas ante el órgano electoral, y proponer a la autoridad electoral una medida específica. Si la cantidad de firmas pasa los umbrales exi-

¹⁹ *Ibidem*, artículo 103.

²⁰ *Ibidem*, artículo 100.

²¹ El artículo 118 establece que “una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos”.

gidos por la ley y son posteriormente validados, la autoridad electoral autoriza y aplica el mecanismo.

En el caso de los municipios chilenos, desde 2011 se logró bajar el umbral de convocatoria de 10 a 5% de firmas de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna al 31 de diciembre del año anterior. Éstas deben ser validadas ante notario público u oficial del Registro Civil, y luego certificadas por el director regional del Servicio Electoral.²²

Al igual que en el plebiscito, dentro de los próximos 10 días tras haberse recibido oficialmente el requerimiento de los ciudadanos, el alcalde deberá dictar un decreto para su convocatoria. Será vinculante siempre que vote más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.

3. *Consultas no vinculantes*

Se producen cuando la autoridad municipal consulta la opinión de los ciudadanos en relación a un determinado asunto y esa opinión no tiene consecuencias jurídicas, es decir, no es vinculante ni tienen la última palabra (Altman, 2009).

Sin embargo, para el caso de Chile, estos mecanismos no están regulados por ley. En 1997 se trató de llenar ese vacío legal a través del artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establecía que sin perjuicio de los plebiscitos comunales ya establecidos,

el alcalde, con acuerdo del concejo, podrá convocar a la población mayor de 18 años de la comuna a participar en consultas no vinculantes, sobre materias de interés comunal que sean propias de competencia municipal. Las consultas serán de cargo municipal y podrán

²² Es un órgano constitucionalmente autónomo encargado de ejercer el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, las municipalidades y otros organismos; examinar y juzgar las cuentas de personas que tengan a su cargo bienes en esas entidades, y llevar la contabilidad general de la nación.

dirigirse al conjunto de la población mayor de 18 años o a sectores específicos de ellas, sin que se puedan establecer discriminaciones arbitrarias entre las personas pertenecientes al mismo segmento (Bronfman Vargas, 2007: 17).

Esa regulación buscó convertir las consultas no vinculantes en una herramienta flexible a disposición del alcalde (Bronfman Vargas, 2007). Eso se refleja en que puede votar la “población mayor de 18 años de la comuna”, en vez de referirse a los ciudadanos inscritos. También permite que se consulte a sectores específicos de la población, lo que es importante en aquellas comunas muy extensas o pobladas, que necesitan un instrumento que permita consultar sobre temas que afectan sólo a una parte de sus ciudadanos (Bronfman Vargas, 2007: 17).

Sin embargo, el artículo 91 fue declarado inconstitucional. Las razones que dio el Tribunal Constitucional para esto fue que, en primer lugar, no incluye la posibilidad de convocatoria de dos tercios del concejo ni de los ciudadanos, y tampoco establece el porcentaje de firmas de estos últimos que se necesitarían para pedir su convocatoria. Además, alude a que puede participar la población mayor de 18 años y no las personas a las cuales la Constitución les da el derecho a participar en una votación de este tipo (Bronfman Vargas, 2007).

Aunque las consultas no vinculantes son reconocidas por la Constitución,²³ la declaración de inconstitucionalidad ha hecho

²³ El artículo 93 de la LOCM establece que “cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación étnica de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal. Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través de los cuales se materializará

que hasta el día de hoy no cuenten con una regulación legal que permita su implementación. Por ello, la Contraloría General de la República²⁴ considera que el hecho de no estar normados legalmente impide su convocatoria y celebración: “en tanto no se regulen por una ley del rango aludido las consultas municipales, no resulta procedente que los municipios hagan uso de esos mecanismos de participación ciudadana” (Bronfman Vargas, 2007: 18). Esto además lo hace apoyándose en el artículo 7 de la Constitución, según el cual las autoridades deben actuar dentro de su competencia, sin más atribuciones que las que les haya conferido la ley. En vista de eso, el organismo sostiene que mientras no se apruebe alguna norma legal pertinente, las ordenanzas previstas en el artículo 93 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades²⁵ pueden prever otras modalidades de participación ciudadana, como sondeos de opinión a través de encuestas locales.

Debido a este vacío legal, el gobierno del presidente Sebastián Piñera envió en 2010 un proyecto de ley al Congreso para regular la práctica de consultas no vinculantes.²⁶ La propuesta, que hasta el momento continúa siendo discutida en el Legislativo, contempla que el mecanismo sea regulado en una ordenanza establecida por cada municipalidad, donde deberán establecerse los sectores de la comuna y periodos en que se podrán desarrollar. Al igual que en los plebiscitos vinculantes y referéndum, plantea que no sean efectuados en años en que se realicen elecciones municipales, pero sí cuando tengan lugar elecciones presidenciales o parlamentarias.²⁷

la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros”.

²⁴ Mensaje núm. 238-358 del 25 de agosto de 2010. (<http://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=7498&prmTIPO=INICIATIVA>).

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

Propone que su convocatoria sea efectuada por el alcalde con acuerdo del concejo, a requerimiento de dos tercios de los concejales o por iniciativa de los ciudadanos. Podrán ser materia de consulta aquellos temas de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal o de interés para la comunidad local siempre que sean parte de la esfera de competencia de la municipalidad, con la excepción de la aprobación o modificación del plano regulador, del plan comunal de desarrollo y materias propias de ordenanzas.²⁸

Tabla 1. Tipos de mecanismos de democracia directa a nivel local en Chile

	<i>Plebiscito comunal</i>	<i>Referéndum comunal</i>	<i>Consulta comunal</i>
Propuestas por	El alcalde, con acuerdo del concejo municipal, o a requerimiento de 2/3 del mismo concejo.	La ciudadanía, a través de la recolección de firmas de a lo menos 5% de los ciudadanos habilitados para votar en la comuna.	El alcalde. No incluye la posibilidad de convocatoria por parte de dos tercios del concejo ni de los ciudadanos.
Materias	De administración local, relativas a inversiones de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, “ <i>propias de la esfera de competencia municipal</i> ”.	De administración local, relativas a inversiones de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan de desarrollo comunal, modificación del plan regulador, u otras de interés para la comunidad local, eso sí, “ <i>propias de la esfera de competencia municipal</i> ”.	No regulado.
Quiénes pueden participar	Ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.	Ciudadanos habilitados para votar dentro de la comuna.	No regulado.

Plazos	No deberá efectuarse antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación del decreto de convocatoria en el <i>Diario Oficial</i> . Tampoco podrá realizarse durante los 8 meses anteriores y 2 meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio. Si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República, se suspenderá su realización, hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.	No deberá efectuarse antes de 60 ni después de 90 días contados desde la publicación del decreto de convocatoria en el <i>Diario Oficial</i> . Tampoco podrá realizarse durante los 8 meses anteriores y 2 meses posteriores a cualquier elección popular, ni en el mismo año en que se celebren elecciones municipales, ni sobre un mismo asunto más de una vez durante el respectivo periodo alcaldicio. Si se convoca a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de presidente de la República, se suspenderá su realización, hasta la proclamación de sus resultados por el Tribunal Calificador de Elecciones.	No regulado.
Organización	A cargo del Servicio Electoral y la Municipalidad respectiva.	A cargo del Servicio Electoral y la Municipalidad respectiva.	No regulado.
Costo	A cargo de la Municipalidad respectiva.	A cargo de la Municipalidad respectiva.	No regulado.
Efectos	Si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar de la comuna, es vinculante.	Si vota más del 50% de los ciudadanos habilitados para votar de la comuna, es vinculante.	No es vinculante ni tiene consecuencias jurídicas.

FUENTE: Elaboración propia.

Tabla 2. Casos de mecanismos de democracia directa a nivel local en Chile

a. *Consultas comunales*

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado</i>
2002	Santiago	Se pidió marcar cinco preferencias de un total de 18, entre las que estaban iluminación peatonal, médico a domicilio, cultura, funciones gratuitas en el Teatro Municipal, planes de empleo, Internet barrial, arreglo de veredas, etcétera.	Joaquín Lavín (UDI)	Las cinco alternativas elegidas depende de cada una de las 46 Unidades Vecinales que se consultaron.
2002	Buin	Construcción de un aeródromo civil en la comuna.	Ángel Bozán (PPD)	Se rechazó con 89%.
2005	Santiago	Se consultó a un grupo de vecinos si querían volver al sistema antiguo de recolección diaria de basura, instalación suficiente de contenedores municipales y un plan integral de reciclaje.	Raúl Alcaíno (IND)	Un 81% estuvo a favor de esas medidas.
2005	Taltal	Creación de un paseo peatonal.	Guillermo Hidalgo (PS)	Ganó el Sí con 80%.
2006	Arica	Se consultó la posibilidad de entregar un corredor territorial con soberanía marítima a Bolivia por el norte de Arica.	Carlos Valcarce (RN)	Ganó el no con un 95%.
2006	Las Condes	Construcción de un Centro Comercial.	Francisco de la Maza (UDI)	Ganó el Sí con 78%.
2006	Las Condes	Construcción de paseos peatonales para restringir el tránsito en el barrio El Golf.	Francisco De la Maza (UDI)	Ganó el Sí con 60%.

2006	Osorno	Se consultó si querían que la ciudad de Osorno se incorporara a la recién creada región de los Ríos, o si preferían su permanencia a la región de Los Lagos.	Mauricio Saint – Jean (RN)	El 92% votó a favor de mantenerse en la región de Los Lagos.
2006	Purranque	Si la comunidad decide mantenerse en la región de Los Lagos con capital en Puerto Montt o bien incorporarse a la región de Los Ríos con capital en Valdivia.	César Negron (PS)	El 81% votó a favor de mantenerse en la región de Los Lagos.
2006	Concepción	Consulta sobre distintos temas: presupuesto participativo, descentralización, si la herramienta del plebiscito debiera incorporarse a la Constitución, la construcción de un túnel bajo tierra, si el Municipio de Concepción debiera ocupar el antiguo edificio de la Intendencia.	Jacqueline Van Rysselberghe (UDI)	En todas ganó la opción Sí con cerca de 90%.
2007	Lota	Incorporar el plebiscito a la Constitución y la ley, y si el Patrimonio Cultural debía ser traspasado a la Administración de la Comuna de Lota.	Patricio Marchant (DC)	Ganó el Sí con 93 y 95% respectivamente.
2008	Tortel	Construcción de represas en los ríos Baker y Pascua.	Bernardo López (PPD)	Ganó el No con 77%.
2008	O'Higgins	“HidroAysén pretende construir dos represas en el río Baker y tres en el río Pascua. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con esos proyectos?”	José Claudio Fica (DC).	Gano la opción a favor de las represas por cerca del 59%.
2009	Iquique	Construcción de termoeléctricas a carbón.	MyrtaDubost (IND)	Se rechazó con 95%.

2009	Rapa Nui	Modificación de la Constitución para restringir el ejercicio de los derechos de libre circulación, permanencia o residencia, con el fin de proteger el medio ambiente.	Luz Zasso (DC)	Se aprobó con 96%.
2010	Rapa Nui	Traslado temporal de un moai a Francia para ser expuesto y con ello promocionar la cultura de la isla.	Luz Zasso (DC)	El 89% estuvo en contra.
2010	Las Condes	La construcción de un centro comercial llamado "Jardines de Colón".	Francisco De la Maza (UDI)	Ganó el No con un 65%.
2010	Constitución	Construcción de un parque fluvial.	Hugo Tillería (UDI)	El 94% votó a favor.
2010	Chañaral	Continuación de trabajos en Playa Grande.	Héctor Volta (PRSD)	Ganó el Sí con 75.2%.
2010	Poblado de La Tirana	Traslado de la administración política del pueblo desde la comuna de Pozo Almonte al municipio de Pica.	Augusto Smith (RN)	Ganó el cambio de comuna con 96%.
2010	Huasco	Se consultó dónde desearían que se construyese un nuevo hospital. Se les dieron tres opciones para elegir.	Rodrigo Loyola (PPD)	Opción 2 ganó con 83%.
2010	Chillán Viejo	Construcción de una cárcel.	Felipe Aylwin (IND)	Ganó el No con 87.85%.
2010	Osorno (Rahue)	Se consultó si quieren que el sector de Rahue se convierta en comuna.	Jaime Bertin (DC)	El 72% lo rechazó.
2011	Alhué	Instalación de una cárcel.	Yonitt Sepúlveda (IND)	Ganó el No con 98%.
2011	Las Condes	Impulso del Plan Maestro Parque Los Dominicos.	Francisco De la Maza (UDI).	Ganó la opción No con 81%.
2011	Las Condes	Realización de partidos de alto riesgo en el estadio San Carlos de Apoquindo.	Francisco De la Maza (UDI).	Ganó el No con 68%.

2011	Santiago	Realización de marchas en algunos sectores de la comuna.	Pablo Zalaquett (UDI)	Ganó el No con 72%.
2012	Castro	Construcción del Mall de Castro, estacionamientos subterráneos y un <i>bypass</i> para la comuna.	Nelson Águila (DC)	Ganó la opción Sí con 94, 90 y 96% respectivamente.
2012	Vitacura	Se consultó si estaban de acuerdo con reducir horarios de funcionamiento de botillerías, pubs, discotecas y restaurantes.	Raúl Torrealba (RN)	Cerca de 60% eligió reducir los horarios.
2012	La Florida	Defensa del bosque “El Panul” y modificación del Plan Regulador para proteger la precordillera de la comuna.	Rodolfo Carter (RN)	Ganó el No con 98%.

FUENTE: Elaboración propia.

b. *Plebiscitos vinculantes*

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado de la votación</i>
1994	Las Condes	Construcción de nuevas obras de infraestructura para solucionar problemas de congestión.	Joaquín Lavín (UDI)	Ganó la opción Sí con 59%.
2003	Zapallar	Respaldo a la política municipal de protección de los bosques nativos.	Federico Ringeling (RN)	Ganó la opción Sí con 74%.
2011	Peñalolén	Modificación al Plan Regulador.	Claudio Orrego (DC)	Ganó el No con 52%.

FUENTE: Elaboración propia.

c. *Referéndum*

<i>Año</i>	<i>Comuna</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcalde y partido</i>	<i>Resultado de la votación</i>
2009	Vitacura	Modificación del Plan Regulador Comunal.	Raúl Torrealba (RN)	Se rechazó la propuesta de PRC con cerca de 80%.

FUENTE: Elaboración propia.

V. PRIMER CORTE ESTADÍSTICO

A partir de lo anterior, y para entender la dinámica de la democracia directa local en Chile, surgen una serie de hipótesis que son interesantes de comprobar.

La primera de ellas, que surge viendo la distribución de donde han ocurrido los mecanismos de democracia directa comunal en Chile, es simplemente entender a la democracia directa comunal como un lujo para las comunas ricas ya que las pobres no tendrían la capacidad económica y de movilización para activar estos recursos institucionales. Utilizaremos el porcentaje promedio comunal de hogares en situación de pobreza.

Una segunda hipótesis guarda una importante relación empírica con la anterior, pero es teóricamente distinta: los mecanismos de democracia directa en el ámbito municipal son ejercitados bajo gobiernos de alcaldes de derechas, posiblemente ejemplarizado por De la Maza y su accionar en Las Condes como nuestro estudio más en profundidad podría sugerir. Operacionalizaremos esta variable como una dicotómica que señala si el alcalde pertenece a la Alianza (=1) o no (=0).

Una tercera hipótesis guarda relación con lo directo que puede comenzar a funcionar una relación entre el máximo órgano ejecutivo del municipio y los vecinos del mismo. Pensamos que a medida que un alcalde logra ser reelecto, intentará establecer un vínculo más fuerte y directo con “sus vecinos” de forma tal de continuar en el cargo (Mayhew, 1974). Con el fin de testear esta hipótesis incluiremos una variable dicotómica que señala si el alcalde fue reelecto del ciclo anterior (=1) o no (=0).

Por último se incluye una variable que intenta dar cuenta de la distribución de poder político en el concejo municipal. Esta es una simple resta entre la cantidad de concejales de la Alianza menos el total de concejales de la Concertación (ampliada).²⁹ Si la resultante es positiva, significa una ventaja en concejales para la derecha, si es negativa, para la izquierda. Hipotetizamos, al igual

²⁹ Se incluye PC, Ecologistas.

que con la variable dos, que cuando la derecha supera a la izquierda deberíamos ver más MDDs, *ceteris paribus*.

Así mismo existe una hipótesis complementaria respecto a la distribución de fuerzas en el concejo. Si estamos frente a un virtual empate, posiblemente existan tentaciones de destrabarlo acudiendo a la ciudadanía. Ergo, a medida que nos acercamos a cero en la variable anterior deberíamos constatar mayor uso de MDDs. Para dar cuenta de este fenómeno, hemos decidido utilizar el término cuadrático de la resta previamente descrita, esperando un coeficiente con un signo negativo (es decir, algo así como una U invertida).

La variable dependiente de nuestro trabajo es la cantidad de MDD ocurridos por comuna en alguna de los dos últimos ciclos municipales de 2005-2008 y 2009-2012. La naturaleza discreta de la variable dependiente (no negativa y de valores enteros), así como la prevalencia de ceros y los valores pequeños, hacen de una regresión multivariada (ordinaria y de mínimos cuadrados) una técnica inadecuada para esta investigación. Por lo tanto, utilizaremos *negative binomial time series* para la inferencia estadística. La base de datos está compuesta por 690 observaciones, siendo cada observación una comuna por ciclo municipal (por ejemplo: Las Condes 2005-2008 y Las Condes 2009-2012).

Como vemos en la Tabla 2, los resultados son razonablemente positivos en cuanto a las hipótesis planteadas y la estabilidad estadística del modelo en sí mismo (independiente del valor de cada una de las variables). Asimismo, ninguna de las tres variables relacionadas con los alcaldes resulta significativa (filiación coalicional y reelección).

Sí resulta significativa la variable que atañe a la pobreza comunal. En este sentido, y tal como fue hipotetizado previamente, la democracia directa comunal tiende a efectivizarse en municipios con menos pobres, *ceteris paribus*. A nuestro entender, sin embargo, lo más interesante surge de las variables que trabajan sobre la correlación de fuerza coalicional. La diferencia entre los concejales de los bloques resulta altamente significativa y con el signo esperado (positivo). Sin embargo, el término cuadrático resulta

con el opuesto que habíamos hipotetizado (positivo). Es decir, en lugar de una U invertida, esta variable se distribuye con una forma U. Resulta interesante el preguntarse sobre el porqué teniendo amplias mayorías un concejo respaldaría el llamado de los vecinos a las urnas sí pueden efectivamente activar sus mayorías de forma automática.

Debido a que la situación de pobreza comunal (así como IDH y otras variables semejantes) no se encuentran accesibles para todas las comunas durante los dos ciclos municipales antes mencionados, lamentablemente el Modelo 1 pierde un grupo importante de potenciales observaciones (casi un tercio). Por estas razones hemos prescindido de esta variable en el Modelo 2, de forma tal de comprobar la estabilidad de las variables previamente significativas. Los resultados son notablemente estables.

Tabla 3. Regresiones binomiales negativas con series de tiempo

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	
	.2963	.0423	
Alcalde Alianza	(.840)	(.739)	
	.5569	.6173	
Alcalde Concertación	(.803)	(.679)	
	-.1988	-.4380	
Alcalde Reelecto	(.461)	(.424)	
Hogares en situación de pobreza (2006)	-.1095		
	(.058)	*	
Diferencia concejales de Alianza y Concertación	.2841	.2864	
	(.117)	**	**
Termino cuadrático de anterior	.0961	.1314	
	(.035)	***	***
	12.9243	12.18672	
Constante	(375.638)	(606.904)	
Numero de observaciones (y grupos)	446 (224)	690 (345)	
Prob > chi2	0.0000	0.0012	
Log Likelihood	-81.9825	-114.0198	

FUENTE: Elaboración propia.

* $P < 0.1$; ** $P < 0.05$; *** $P < 0.01$.

VI. DOS CASOS EMBLEMÁTICOS

Si bien Vitacura y las Condes no pertenecen a la media municipal, son indiscutiblemente dos casos emblemáticos del uso de mecanismos de democracia directa a nivel municipal en Chile. Además, ejemplifican uno de los principales hallazgos de este trabajo: los mecanismos de democracia directa a nivel municipal se observan en mayor medida en los municipios menos pobres. Ambas municipalidades son unas de las más ricas del país, tanto en sus índices de desarrollo humano como recursos económicos públicos a su disposición. Por ello, nuestro interés en las siguientes páginas es ilustrar las experiencias de democracia directa en el Chile municipal utilizando estos dos casos emblemáticos. Creemos que por los temas tratados, la participación o el contexto en el que se desarrollaron, estos usos de democracia directa son ilustrativos de varios de sus problemas, beneficios y riesgos.

1. *Vitacura*

En marzo de 2009, la comuna de Vitacura fue protagonista de un hito en la historia de la democracia directa chilena, cuando sus habitantes participaron en el primer referéndum local obligatorio y vinculante desarrollado en el país. Es el primer y único caso exitoso en que la ciudadanía, a través de una organización de la sociedad civil, logra promover con éxito una iniciativa de este tipo, con un resultado adverso para la autoridad municipal.

En 2005, un grupo de vecinos de casas ubicadas en avenidas principales de la comuna solicitó al municipio que permitiera un aumento de la densidad en altura para poder construir edificios de departamentos de hasta 12 pisos, en una zona donde sólo se permitía un máximo de dos. Con ello, aspiraban a vender sus casas a inmobiliarias, debido a que el aumento en el flujo vehicular en sus calles había alterado la tranquilidad del sector. El alcalde Raúl Torrealba (de Renovación Nacional), con acuerdo del Concejo

Municipal, propuso una modificación al Plan Regulador Comunal (PRC)³⁰ que permitiera acoger la petición.

Molestos con la decisión del municipio, los vecinos que habitaban en los barrios interiores se agruparon en la organización civil “Salvemos Vitacura”, liderada por el abogado Rodolfo Terrazas, para tratar de frenar el cambio propuesto por Torrealba. Su molestia apuntaba a que la medida generaría un aumento de habitantes y vehículos en calles ya colapsadas, con lo que crecería la densidad poblacional en una comuna que presenta mayor porcentaje de áreas verdes per cápita. Según ellos, un aumento en la altura devaluaría los precios de sus casas, ya que tendrían como única vista edificios de gran altura y se perdería la tranquilidad del barrio residencial. Argumentaban también que la propuesta era parte de presiones para beneficiar a las inmobiliarias, ya que, según indicaban, el alcalde Torrealba y su familia poseían 1.5% de participación en una de ellas.³¹

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, “Salvemos Vitacura” propuso al alcalde que convocara a un plebiscito comunal para resolver el conflicto. Como el requerimiento fue rechazado, en 2006 comenzaron a recolectar las 5,500 firmas necesarias para impulsar un referéndum comunal, equivalentes al 10% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de Vitacura. A pesar de ser una exigencia difícil de cumplir por el costo que conlleva (las firmas deben ser

30 Es un instrumento legal, elaborado por cada municipio, que contiene una serie de reglas destinadas a ordenar y regular algunas actividades que se desarrollan en la comuna, para que haya un desarrollo armónico del territorio. Por ejemplo define cómo y qué se puede construir en los terrenos; qué lugares son aptos para edificar casas, edificios, colegios, jardines infantiles, centros comerciales, etcétera; las actividades se pueden realizar en las construcciones, dónde es peligroso construir casas, dónde es necesario instalar plazas, etc. Por esto, el PRC puede modificar la plusvalía de las propiedades. Debe ser aprobado por el Concejo Municipal y dado a conocer a los vecinos de la comuna.

31 “Vecinos de Vitacura piden indagar nexos de edil e inmobiliarias”. <http://el-observatorio-politico.blogspot.com/2007/10/continua-pugna-en-municipio.html>

legalizadas ante notario con un costo de 500 pesos cada una),³² lograron reunir 6,625 rúbricas.

No obstante, en 2007, Torrealba emitió un decreto municipal en el que se negaba a desarrollar el referéndum. Su razón principal era que había fallas de forma y fondo en el proceso de recolección de firmas, como por ejemplo, que no había garantías de que hubieran sido estampadas bajo la presencia de un notario público. La Contraloría General de la República desestimó esas aprensiones y, mediante un dictamen, le exigió al edil que dejara sin efecto el decreto por considerarlo contrario a derecho, y lo instó a someter la decisión de modificar el PRC a los habitantes de la comuna.

Torrealba finalmente acogió la decisión de la Contraloría y promovió la realización del referéndum. Sin embargo, se desarrolló un conflicto por el plazo en que se llevaría a cabo, pues las elecciones municipales de octubre en 2008 impedirían que se efectuara durante ese año.

Cabe destacar que en esas elecciones Torrealba fue reelecto por cuarta vez, pero su votación bajó de 74.74 a 56.53% en comparación a 2004. El responsable de la baja de su nivel de apoyo fue el líder de “Salvemos Vitacura”, Rodolfo Terrazas, quien obtuvo 32.31%.³³ A pesar de que ese resultado no le alcanzó para llegar a la alcaldía, hubo quienes vieron en esa votación una consolidación del apoyo a su movimiento.

El 15 de marzo de 2009, nueve meses antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias, se realizó el primer referéndum comunal iniciado desde la ciudadanía, con el respaldo del Servi-

³² Aproximadamente el equivalente a un dólar americano.

³³ En las elecciones municipales de 2012, Terrazas presentó su candidatura a concejal por Vitacura como independiente, pero dentro de un cupo en la lista del partido de derecha Unión Demócrata Independiente (UDI), aliado de Renovación Nacional (RN), al que pertenece el alcalde Raúl Torrealba. En su sitio web www.rodolfoterrazas.cl, manifestó que el ofrecimiento que dicho partido le presentó fue “un claro reconocimiento a la acción ciudadana que tuvo como expresión el primer plebiscito convocado en Chile por los vecinos para resolver materias del Plan Regulador de Vitacura”. Resultó electo con 20.98% de los votos, siendo la primera mayoría dentro de la comuna.

cio Electoral y la participación obligatoria de los 55 mil inscritos en los registros electorales de Vitacura. La papeleta consideró tres preguntas, cada una apuntaba a si aprobaban o rechazaban las modificaciones al PRC en tres sectores distintos de la comuna.

Figura 2. Papeleta de votación plebiscito Vitacura
15 de marzo de 2009

**PLEBISCITO COMUNAL
VITACURA**

DENOMINACIÓN
N° 000000

Materia N° 1

Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. San José María Ercilla de Balaguer por el norte, Las Encinas y Dr. Almeida por el sur, Guaranes por el oriente y el Club de Polo San Cristóbal por el poniente, dos pisos más uno retrado y uso vivienda, no existiendo a la fecha una modificación en trámite.

No obstante lo anterior, el Alcalde y la unanimidad del Concejo Municipal acordó proponer a los vecinos de la comuna la posibilidad de modificar el Plan Regulador en el área indicada, que permitiría la construcción de cuatro hasta seis pisos como máximo y uso de suelo vivienda, incluidos todos los beneficios consignados en la ley.

Conforme con lo anterior procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

☐ SI
 ☐ NO

Materia N° 2

Actualmente el Plan Regulador de Vitacura, dispone para el sector comprendido entre las calles Av. Kennedy por el sur, Fernando de Argüello y Tupungato por el norte, Benito Juárez por el poniente y Corte de Apelaciones por el oriente, siete pisos más uno retrado y uso de suelo preferentemente vivienda y equipamiento vecinal.

No obstante lo anterior, a la fecha, existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador Comunal, solicitada por vecinos, para el sector ya indicado. Dicha propuesta de modificación contempla permitir edificios de hasta doce pisos y uso residencial, equipamiento vecinal y oficinas, con la exigencia de generar áreas verdes y mejorar el espacio público.

Conforme con lo anterior procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

☐ SI
 ☐ NO

Materia N° 3

Actualmente el Plan Regulador Comunal, dispone para el sector de Alonso de Córdova y Nueva Costanera alturas de edificación entre dos pisos (más uno retrado) y doce pisos (más uno retrado).

A la fecha existe en tramitación una propuesta de modificación al Plan Regulador, solicitada por vecinos, para el sector ya indicado. Dicha propuesta contempla indistintamente menores y mayores alturas. En consecuencia, se propone, en Nueva Costanera aumentar la altura de cinco y siete pisos (más uno retrado) a nueve pisos (más uno retrado); en las intersecciones de Alonso de Córdova con Av. Vitacura y Av. Américo Vespucio aumentar la altura hasta doce pisos (más uno retrado); y en todo el frente de Alonso de Córdova disminuir la altura de cinco, siete y doce pisos (más uno retrado) a un máximo de tres pisos. Todo lo anterior, con la exigencia de remodelar el espacio público bajo el concepto de boulevard comercial.

Conforme con lo anterior, procede que la comunidad se pronuncie marcando la preferencia si, o no, respecto a si está o no de acuerdo con la modificación propuesta.

☐ SI
 ☐ NO

FUENTE: Secretaría Comunal de Planificación de la Municipalidad de Vitacura, vía Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La propuesta fue rechazada con 79.76, 76.52 y 70.41% para cada sector. Dado que participó 63% de los electores, el resultado fue vinculante. “Fue impecable, con dos tercios de la población con una postura clara. Lo que valoro enormemente, porque termina con un problema que la comuna arrastraba hace muchos años”,

declaró Raúl Torrealba sobre el referéndum, aceptando un resultado que le era adverso.³⁴

El éxito de esta experiencia, en la que por primera vez se rechazó una propuesta de la alcaldía, abrió la discusión sobre si sería factible replicar la idea en otros municipios. En declaraciones a los medios de comunicación, gran parte de los alcaldes consultados valoraron lo ocurrido en Vitacura, aunque expresaron que los recursos disponibles de cada municipio son un factor que puede dificultar un proceso similar. “Lo que hizo Vitacura es muy importante. Es un acto que demanda una cantidad de recursos que no todas las comunas los tienen, e implica un alto grado de información a la comunidad sobre materias muy técnicas, que a veces son difíciles de entender”,³⁵ declaró el alcalde de Lo Barnechea,³⁶ Felipe Guevara.

En tanto, Jaime Pavez, alcalde de La Pintana, con todas sus diferencias con Vitacura,³⁷ manifestó algo similar:

Es absolutamente valorable y un gran aporte para nuestra democracia y el fortalecimiento de las administraciones locales. Sin embargo, en el 90% de los 345 municipios del país no sería posible llevar a cabo algo así. El de Vitacura costó cerca de \$200 millones, así que allí hay

³⁴ “Amplio rechazo de los vecinos de Vitacura a modificar las alturas de las edificaciones”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={d49282da-1896-436c-9fa5-cac74e5a6aac}>

³⁵ “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

³⁶ La comuna de Lo Barnechea presenta 8% de población en condiciones de pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009. Está en el lugar 10 en el *ranking* de Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) (M\$) de 2011, con 37'909,097.

³⁷ La comuna de La Pintana presenta 17% de población en condiciones de pobreza, según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 2009, y se ubica entre las 10 comunas más pobres de Santiago. Está en el lugar 30 en el *ranking* de Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido) (M\$) de 2011, con 18.558.818.

una tarea pendiente del Gobierno para que provea los recursos que sirvan para multiplicar este ejemplo.³⁸

Tomando en consideración este caso, los vecinos de Ñuñoa y La Reina intentaron recolectar firmas para revertir la propuesta de cambios urbanísticos de sus respectivas autoridades, pero no tuvieron éxito. En cambio, en comunas como Las Condes y Peñalolén, fueron los propios alcaldes quienes decidieron someter la materia a plebiscito tras las demandas de los vecinos, sin necesidad de que éstos tuvieran que organizarse para conseguir firmas. En Peñalolén, 52% rechazó la propuesta de modificación al Plan Regulador del alcalde demócratacristiano Claudio Orrego, en un plebiscito vinculante que contó con 70% de participación.

2. *Las Condes*

En Las Condes, una de las comunas más ricas del país, ha sido donde más se han impulsado mecanismos de democracia directa. Allí tuvo lugar el primer plebiscito vinculante realizado en Chile en 1994, que fue convocado por el alcalde de entonces, Joaquín Lavín, con acuerdo del concejo municipal. En él, 59% de los electores aprobó la propuesta de pagar 50 pesos por el uso de nuevas obras de infraestructura vial, destinadas a mejorar la congestión. Dado que votó más de 50% de los ciudadanos inscritos en la comuna, los resultados fueron vinculantes (Bronfman, 2007).

Desde que Francisco De la Maza asumió como alcalde de la comuna en 2000, se convirtió en la autoridad que más uso ha hecho de estos mecanismos a nivel municipal. Durante su mandato, ha sometido a consulta ciudadana temas que van desde la construcción de un *shopping mall* a modificaciones al Plan Regulador Comunal.

³⁸ “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

Soy ciento por ciento partidario de que todos los problemas urbanos que puedan afectar a los vecinos sean zanjados con su participación. Nosotros aplicamos las consultas ciudadanas usando como base el padrón electoral, con un sistema bastante más barato que hacer un plebiscito. Cuando hacemos consultas, los resultados los consideramos como vinculantes. Si las autoridades no comienzan a tomar en cuenta la opinión de los vecinos en forma permanente, la gente se va a aburrir.³⁹

Algunos no han estado libres de polémica, como ocurrió en 2006 cuando De la Maza impulsó la realización de una consulta vecinal no vinculante para decidir si el Barrio El Golf, uno de los más lujosos de la comuna y de Chile, sería cerrado en un perímetro de 15 manzanas. La iniciativa estaba motivada, según el gobierno local, en la necesidad de un mayor control sobre la oferta de sexo en la vía pública y como medida de seguridad.

En el sondeo participaron 1,793 de los cerca de 5,000 vecinos que se esperaba que votaran, que por 59.6% aprobó el cierre y vallado del sector durante las noches, y donde además 52.43% determinó que el horario de restricción sería entre las 23:30 y 5:00 horas.

La decisión generó polémica, por cuanto la ministra de Bienes Nacionales, el intendente Regional y el Seremi de Transporte le recordaron al alcalde que las calles son bienes nacionales de uso público, por lo que se trata de una medida inconstitucional.⁴⁰ La Contraloría General de La República también consideró inadmisibles el cierre, al señalar que un plebiscito no puede disponer una medida que el propio municipio no puede adoptar, pues afecta derechos constitucionales al restringir la circulación vehicular y peatonal (Bronfman, 2007). Si bien De la Maza argumentó que el dictamen de la Contraloría estaba errado y se mantuvo firme en

39 “Alcaldes valoran plebiscito, pero critican su costo”. <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b134c706-85c7-48ae-aeab-b71f632e3e6b}>

40 <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/08/22/el-golf-se-encierra/>; http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060929/pags/20060929113651.html;

su idea de aplicar la medida; un dictamen unánime de la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago impidió que se pusiera en práctica la decisión, ya que en una medida cautelar, un vecino —el ex diputado Aníbal Pérez— invocó su derecho a la libre circulación. Posteriormente, la Corte Suprema ratificó en forma unánime esa decisión, confirmando que el alcalde De la Maza no puede cerrar el sector por ser una medida “arbitraria e inconstitucional” que atentaba contra la garantía de igualdad ante la ley.

No fue la primera vez en que una de sus consultas generó controversia. En 2011, decidió consultar a los vecinos del barrio San Carlos de Apoquindo —uno de los más exclusivos de Chile— si aprobaban que el equipo de fútbol Universidad Católica pudiera jugar de local los partidos con sus máximos rivales (Colo Colo y Universidad de Chile) en su estadio ubicado en dicha zona. En 1998, la dirigencia de Universidad Católica suscribió un acuerdo de palabra con la alcaldesa de la comuna, Margarita Moreno, en donde se comprometían a no recibir en su estadio a los archirrival. Dicho compromiso se justificaba en que los residentes del sector temían que las barras bravas de Colo Colo y Universidad de Chile pudieran causar desmanes cerca de sus hogares. Cuando Francisco De la Maza asumió la alcaldía en 2000, ratificó por escrito ese acuerdo.

Pero la hinchada de Universidad Católica, convencida de que la localía es una ventaja deportiva, se organizó en 2010 a través de las redes sociales para promover la campaña “Locales en San Carlos”. Buscaban presionar a la dirigencia del club para que consiguieran la autorización de la Intendencia de Santiago, ya que según la Contraloría General de la República, es la única autoridad que tiene la facultad de determinar si un partido se puede jugar, y no la Municipalidad.

Ante la presión, los directivos del equipo optaron por desconocer el trato con la Municipalidad, y decidieron jugar la semifinal del torneo nacional contra Universidad de Chile en su estadio. Ante esa postura, el alcalde De la Maza manifestó que sólo la aprobación de los vecinos cercanos al estadio cambiaría su po-

sición: “se podrá estudiar la realización de otros partidos de alto riesgo sólo si previamente se ha obtenido el consentimiento de los vecinos”.

Molestos con el actuar del edil, los gestores de la campaña “Locales en San Carlos” presentaron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones contra Francisco de la Maza, argumentando que la consulta no posee validez legal, pues la autorización de partidos no es asunto de competencia municipal. Además, alegaban que el área de votación que había delimitado el municipio incluía sólo a los vecinos más cercanos al estadio, por lo que exigían la suspensión de la consulta, o que se ampliara la zona de votación. El ente judicial declaró inadmisibile el recurso, al considerar que la materia de discusión responde a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y no es de carácter constitucional.

La consulta propuesta por De la Maza acrecentó un debate que solía desarrollarse cada vez que se analizaban las causas de que Católica no jugara clásicos de local en su estadio: por qué los vecinos de una comuna de altos ingresos como Las Condes pueden decidir si quieren o no barras bravas en su sector, y no ocurre lo mismo para quienes viven cerca del resto de los estadios de Chile, emplazados en comunas de menos recursos.

Finalmente, cerca de 30% del padrón electoral autorizado a votar se pronunció frente a la pregunta:

Si el Club Deportivo Universidad Católica se comprometiera a tomar todas las medidas necesarias para el correcto desarrollo de los partidos que allí se realizasen, y si además se hiciera cargo de los eventuales daños que se puedan producir a las personas y a los bienes públicos o privados, debido a éstos: ¿Estaría ud. de acuerdo en que se jueguen partidos de alta convocatoria en el Estadio San Carlos de Apoquindo?

La opción No ganó con 67.86%, mientras que 32.14% aprobó que se jugaran clásicos en el lugar. Debido a la poca participación y a que jurídicamente la consulta no era vinculante, la dirigencia de la UC no atendió los resultados y nuevamente dejó la decisión final en manos de la Intendencia. “La consulta municipal demos-

tró que a la inmensa mayoría de los vecinos no les afecta ni les preocupa el desarrollo de actividades deportivas en San Carlos de Apoquindo, incluso en el caso de los partidos clásicos”, argumentaron.

VII. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos mostrado cómo los mecanismos de democracia directa son cada vez menos inusuales en el contexto local chileno. A pesar de los distintos efectos (positivos y negativos) que conlleva su uso, ello ha implicado un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones comunal.

Si bien la evidencia aquí mostrada es preliminar y constituye una primera aproximación, es posible destacar algunos hallazgos interesantes, tales como que estamos en presencia de instancias de democracia directa a nivel municipal que se dan principalmente en comunas ricas. Ello podría deberse al costo que implican los requisitos a la hora de ejecutar estos mecanismos: recolección de firmas en caso de referéndum, certificación de las firmas ante notario, funcionarios a cargo de la implementación, habilitación de centros de votación, impresión de papeletas, entre otros.

Junto con ello se observó que, contrario a lo hipotetizado, los MDD a nivel municipal se han impulsado en comunas donde el concejo municipal tiene mayoría coalicional. Ello propone una serie de nuevas interrogantes y una amplia agenda de investigación. En relación con esto, cabe preguntarse por qué un concejo con amplia mayoría respalda la puesta en práctica de estos mecanismos, si pueden resolver sus asuntos de forma automática.

Otra materia que podría incorporarse dentro de la agenda de investigación a futuro, son los temas que han sido más propensos a ser sometidos a consulta, y ver si existe alguna relación con el nivel de ingreso de las comunas. A simple vista, pareciera que en municipios con mayores ingresos las consultas sobre asuntos relacionados con materias de regulación urbana y seguridad pública son más frecuentes, como ilustran los ejemplos de Las Condes.

Finalmente, el caso de Vitacura sentó el primer precedente de un referéndum impulsado desde la ciudadanía. Desde entonces, otros municipios como Peñalolén optaron por someter los asuntos relacionados con el Plan Regulador Comunal a la decisión de sus votantes. Una vez que haya más evidencia de este tipo, sería interesante ver si ante reclamos de los vecinos frente a posibles modificaciones al PRC, los alcaldes optan por impulsar plebiscitos desde arriba como una forma de “adelantarse” a una posible recolección de firmas que la ciudadanía organizada pueda impulsar para impulsar algún referéndum.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTMAN, David, 2011. *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press.
- AMUNÁTEGUI, Miguel Luis, 1914. *La dictadura de O'Higgins*, Santiago de Chile, Imprenta Barcelona.
- Auditoría a la Democracia, 2012. *Estudio Nacional de Opinión Pública*, Santiago de Chile, PNUD Chile, CEP, CIEPLAN, Libertad & Desarrollo y Projectamérica.
- BRONFMAN VARGAS, Alan, 2007. “Mecanismos de democracia directa en Chile: los plebiscitos y consultas comunales”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 28 (1).
- BÜTZER, Michael, 2007. “Civic Engagement and Uncontrolled Ballot Votes: Evidence from Swiss Cities”, *Local Government Studies*, núm. 33 (2).
- COPPEDGE, Michael, 1999. “Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics”, *Comparative Politics*, núm. 31 (4).
- FREIRE, André y BAUM, Michael A., 2003. “Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups”, *European Journal of Political Research*, núm. 42 (1).

- FREY, Bruno S. *et al.*, 2001. "Outcome, Process and Power in Direct Democracy – New Econometric Results", *Public Choice*, núm. 107 (3-4).
- FREY, Bruno S. y STUTZER, Alois, 2000. "Happiness Prospers in Democracy", *Journal of Happiness Studies*, núm. 1(1).
- GERRING, John, 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*, Nueva York, Cambridge University Press.
- GONNET, Marcel, 2009. "Chile: historia, paradojas y posibilidades", en WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe (eds.), *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- HAJNAL, Zoltan y LEWIS, Paul G., 2003. "Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections", *Urban Affairs Review*, núm. 38 (5).
- KAUFMANN, Bruno, Rolf BÜCHI y Nadja BRAUN, 2010. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond. 2010 Edition*, Bern, Benteli Hallwag Druck AG.
- LISSIDINI, Alicia *et al.* (eds.), 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- MAGLEBY, David B., 1984. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- MARXER, Wilfried (ed.), 2012. *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MAYHEW, David, 1974. *Congress: The Electoral Connection*. Nueva Haven, Yale University Press.
- OLKEN, Benjamin A., 2010. "Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia", *American Political Science Review*, núm. 104 (2).
- PNUD Chile, 2004. *Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago, PNUD.
- ROLDÁN, Alcibíades, 1890. *Las primeras asambleas nacionales*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes.
- SCHILLER, Theo (ed.), 2011. *Local Direct Democracy in Europe - A Comparative Overview*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

The Economist, 1996. "Happy 21st century, voters!", *The Economist*, 21 de diciembre.

VALENZUELA, Arturo, 1994. *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

VALENZUELA, Samuel J., 2013. "Comunicacion personal".

ZOVATTO, Daniel *et al.*, 2004. *Democracia directa y referéndum en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

EL DESPLIEGUE DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL ECUADOR POSCONSTITUCIONAL

Franklin RAMÍREZ GALLEGOS

I. PARTICIPACIÓN DIRECTA Y NUEVA CONSTITUCIÓN

El 28 de septiembre de 2008 el pueblo ecuatoriano aprobó en Consulta Popular, con 63% del total de la votación, su vigésima Constitución en 178 años de vida republicana. Entre otras de sus características, la nueva carta magna otorga un peso sin precedentes en la historia constitucional a la promoción de la participación ciudadana en el proceso democrático del país.

De entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el título IV: “Participación y organización del poder”— y al menos entre 65 y 70 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. Con relación a la Constitución promulgada en 1998¹ —que ya contenía avances en la materia— se han instaurado una multiplicidad de espacios para la deliberación pública entre ciudadanos, organizaciones y autoridades respecto de la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno; se han habilitado diversos dispositivos para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucradas con cuestiones de interés público; se han creado innovadoras instituciones atra-

¹ Los trabajos que comparan las últimas Constituciones coinciden en señalar que, en términos de la participación ciudadana, la vigente carta magna contiene sustantivos avances con respecto a la tradición constitucional del país (Ortiz, S., 2008, y Morales, J. P. 2008).

vesadas por el principio de la participación; y se han ampliado los mecanismos de democracia directa.²

De este modo, mientras los “derechos políticos” han sido rebautizados nominalmente como “derechos de participación”, desde el primer artículo del nuevo texto se confiere un igual estatus a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público *y de las formas de participación directa previstas en la Constitución*”.³

A diferencia de anteriores Constituciones que instauraron regímenes sustentados fundamentalmente en la dimensión representativa de la política, el nuevo texto incluye de forma explícita a la participación directa de la sociedad en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión entrañaría una transformación del régimen democrático que, en el marco de la profunda crisis de legitimidad de la representación política, abriría las condiciones para dinamizar la participación popular en el Ecuador del siglo XXI.

Aquéel fue, ciertamente, uno de los grandes desafíos abiertos por la Constitución de Montecristi.⁴ Casi un lustro después de su aprobación conviene entonces interrogarse sobre el desenvolvimiento de dicha “promesa participativa”. ¿Cuáles son las primeras señales que arroja la implantación constitucional de la participación directa de la ciudadanía en la construcción democrática del Ecuador? Tal es la cuestión que ocupa el núcleo central del

² Para una descripción exhaustiva de los diferentes mecanismos participativos instaurados por la nueva Constitución (Ramírez Gallegos, F. y Espinoza, Alejandra, 2013: 109-140).

³ Véase Constitución de la República del Ecuador, 2008, título 1, capítulo primero, artículo 1o., Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, p. 16.

⁴ Montecristi albergó a la Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008. Se trata de un pequeño cantón del litoral ecuatoriano en que nació Eloy Alfaro, gran impulsor de la Revolución Liberal de inicios del siglo XX. R. Correa ha recuperado las banderas “alfaristas” como uno de los ejes de su discurso político.

análisis desarrollado en este texto. No se estudiará, sin embargo, el conjunto de instancias que según la Constitución están asociadas a la participación directa de los ciudadanos en la vida democrática.⁵ El texto se limita a estudiar aquellos que la literatura especializada reconoce como parte de los mecanismos de democracia directa (MDD).

El trabajo se concentra entonces en las dinámicas políticas asociadas al uso de los distintos mecanismos de democracia directa previstos en el nuevo orden constitucional ecuatoriano. El periodo de análisis abarca el ciclo 2009-2012 y toma en cuenta los diversos marcos normativos implantados, en el transcurso de la transición posconstitucional, para regular los derechos e instrumentos vinculados con el ejercicio de la participación popular. A diferencia del ciclo político posterior a la promulgación constitucional de 1998, en el vigente periodo se ha avanzado largamente en el desarrollo del marco legal que regula los principios y procedimientos que permiten la activación de la participación ciudadana en la vida democrática del país. Entre las leyes fundamentales aprobadas a este propósito constan el Código de la Democracia (CD), la Ley de Participación Ciudadana y Control Social (LPC), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (LPFP). Los dos primeros cuerpos legales son de particular relevancia para el análisis de los MDD.

En términos generales se considera que la democracia directa alude a la activación de mecanismos institucionales que procuran conectar, sin mayores intermediaciones políticas o filtros deliberativos, el pronunciamiento ciudadano con el proceso de toma de decisiones en determinada comunidad política. En esta perspectiva, la democracia directa puede ir desde la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o ve-

⁵ La Constitución implanta múltiples instancias y procedimientos de participación popular que toman la forma de interfaces socio-estatales en que la ciudadanía toma parte, por medio de la discusión y la negociación con electos y funcionarios, de los procesos de construcción de las agendas públicas en todos los niveles de gobierno.

tar una decisión política (ley/política pública) hasta mecanismos como la iniciativa legislativa popular, que otorgan el derecho a los ciudadanos a proponer leyes al Poder Legislativo, o incluso las nuevas instancias de presupuesto participativo que permiten que la sociedad civil tome parte de los procesos decisionales sobre la distribución del presupuesto público. Además de tales mecanismos, se pueden situar algunos otros dispositivos de participación ciudadana que suponen un pronunciamiento popular a través del voto —excluyendo, claro está, a las elecciones— por medio de formas institucionales como el referendo, el plebiscito y la revocatoria del mandato.

Aunque las nociones más exigentes de la democracia directa acotan su sentido a los mecanismos que son promovidos por los ciudadanos en la perspectiva de influir directamente en la configuración de la voluntad popular, en este trabajo se adopta una perspectiva más laxa que asocia la idea de la democracia directa a toda clase de mecanismos, ya sean promovidos por la ciudadanía o por el poder político, que supongan algún nivel de influencia popular en la toma de decisiones públicas.⁶ Los MDD suponen entonces que la ciudadanía, mediante el voto, toma parte directa del proceso decisional a través de instituciones que se originan, ya sea por convocatoria de las autoridades, por mandato constitucional o por la propia iniciativa ciudadana (Welp y Serdult, 2011).

En concordancia con otros casos a nivel regional y global, desde 1998 el Ecuador reconoce constitucionalmente a la globalidad de las formas básicas de participación directa de los ciudadanos en la producción de decisiones públicas.⁷ La *consulta popular*, la *iniciativa legislativa* y la *revocatoria del mandato*. A fin de dar cuenta de la reciente evolución de la democracia directa en el país, este trabajo sitúa las tendencias en el uso de cada uno

⁶ Para una ampliación del debate véase Lissidini, A. *et al.* (2008).

⁷ Las dos primeras fueron reconocidas en 1978. El revocatorio en 1998. Para el análisis de la democracia directa en la Constitución de 1998, véase Pachano, S., “La democracia directa en Ecuador”, en Lissidini, A. *et al.* (2008).

de estos MDD a raíz de la aprobación popular de la nueva carta magna.

Se ha procurado, para los tres mecanismos antes nombrados, efectuar una contrastación con la dinámica de la democracia directa en el ciclo político abierto con la aprobación constitucional de 1998. Dicho contrapunto permite sostener que aun cuando la implantación constitucional de la democracia directa se consolida ya desde 1998, no es sino a raíz de la entrada en vigencia de la nueva Constitución que el proceso democrático ecuatoriano se ve permeado de modo más sustantivo por la activación de los diversos MDD.

El *despegue* de la democracia directa en el ciclo 2009-2012 estaría asociado, además, a la implantación y uso activo de una novedosa institución participativa que podría ser estudiada como una instancia no tradicional de participación directa de la ciudadanía en la vida política del país. Se hace referencia a la Silla Vacía, un dispositivo que permite a los ciudadanos tomar parte con voz y voto de las deliberaciones de los concejos de los gobiernos locales. El texto dedica el último de sus apartados a un breve recuento del diseño institucional y de los modos en que ha sido utilizado dicho nuevo MDD en el período analizado.

Antes de entrar en el análisis específico de cada uno de los MDD antes enunciados, se efectúa un somero repaso de los marcos normativos y procedimentales que regulan su puesta en marcha. Dicha lectura está atravesada por la constatación de las diversas transformaciones normativas en la regulación de la democracia directa entre las dos últimas Constituciones.

II. LOS CAMBIOS NORMATIVOS

La vigente carta magna modifica de modo sustantivo los anteriores marcos regulatorios de la democracia directa (DD) en el país. Dichos cambios apuntan al reforzamiento y flexibilización de sus condiciones de uso. Conviene detenerse brevemente en su descripción.

Al igual que en 1998, la Consulta Popular puede ser activada por iniciativa de la Presidencia de la República, de los gobiernos autónomos descentralizados y de la ciudadanía. La nueva carta magna incluye la posibilidad de su convocatoria por la vía de la Asamblea Nacional en casos en que se debata la actividad extractiva de recursos no renovables en determinados territorios. La vigente Constitución incluye además la posibilidad de que los ecuatorianos residentes en el exterior puedan también proponer el uso de tal mecanismo. En relación a la Constitución de 1998, se redujo el porcentaje de respaldo que se requiere en las consultas de iniciativa ciudadana del 8 al 5% a nivel nacional y del 20 al 10% a nivel local —siempre con relación al padrón electoral—. Por lo demás, en los casos en que se procure reformar la Constitución, crear una región autónoma (como nivel de gobierno) o convocar a Asamblea Constituyente —que cuando es encaminada por iniciativa ciudadana necesita el respaldo del 12% de las personas inscritas en el registro electoral nacional— no puede prescindirse del recurso obligatorio a la consulta al pueblo.

En cuanto a la iniciativa legislativa se instauró el derecho de la ciudadanía a la “iniciativa popular normativa”, a saber, una novedosa institución que abarca tanto la posibilidad de presentar proyectos de ley ante la Asamblea Nacional como la opción de hacerlo ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local. Esto último no formaba parte del anterior texto constitucional. La figura incluye, además, la posibilidad de viabilizar procesos de reforma constitucional por iniciativa popular para lo cual se requiere el respaldo de, al menos, 8% de las personas inscritas en el registro electoral. El trámite a seguir será el establecido para la consulta popular.

Por último, la revocatoria de mandato puede ser empleada por la ciudadanía para interpelar a todas las autoridades de elección popular, incluido el presidente de la República: la Constitución de 1998 limitaba su uso para revocar a autoridades locales y diputados. Dicho mecanismo sólo podrá ser activado, no obstante, luego del primer y antes del último año para el cual la autoridad ha sido electa. Otras regulaciones específicas —sobre todo los causales

para la revocatoria y las firmas de respaldo— han sido modificadas luego de la aprobación del texto constitucional en 2008. Se hace referencia a ellas más adelante.

Aunque en términos generales las barreras o filtros para activar tales mecanismos de democracia directa varían según cada MDD, la Constitución vigente establece que el umbral de aprobación para las consultas, referendos y revocatorias de mandato es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como establecía la Constitución de 1998. La excepción a esta regulación es la revocatoria del presidente, pues para revocarlo de su mandato se requiere la mayoría de votantes.

Tabla 1. La democracia directa en dos Constituciones.
Algunos rasgos centrales

	<i>Constitución 98</i>	<i>Constitución 2008</i>
Consulta Popular	Puede ser activada por iniciativa de la Presidencia, de GAD y de la ciudadanía. Firmas de respaldo para consultas de iniciativa ciudadana: 8% (nacional), 20% (local).	Se agrega la Asamblea Nacional y los ecuatorianos residentes en el exterior. Respaldo que se requiere para consultas de iniciativa ciudadana: 5% (nacional) y 10% (local). Convocatoria ciudadana a Asamblea Constituyente: 12% de personas empadronadas.
Iniciativa Popular Normativa	Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante Asamblea Nacional.	Ciudadanía puede presentar proyectos de ley ante cualquier órgano con facultad normativa a nivel nacional o local. Incluye opción de reforma constitucional (8% de firmas).
Revocatoria de mandato	Interpela autoridades locales y diputados. 30% de firmas en respectiva circunscripción territorial	Puede dirigirse a todas las autoridades de elección popular. No inferior a 10% de personas inscritas y 15% para presidenta o presidente.
Umbral de aprobación	Desde 2008, umbral de aprobación para CP y RM es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes como en 1998.	

FUENTE: elaboración propia.

En términos globales se constata, entonces, que la vigente Constitución amplía los actores que pueden hacer uso de los MDD (migrantes), los ámbitos institucionales hacia los cuales puede activarse (ámbitos normativos locales), las autoridades que pueden ser interpeladas (revocatoria incluye a presidente) y los mismos alcances de la participación directa de la ciudadanía (posibilidad de plantear reformas constitucionales). Todo ello va asociado a una flexibilización global de las condiciones para su activación (reducción de los porcentajes de firmas de respaldo requeridas) y para su aprobación (mayoría de votos válidos y no de votos totales).⁸ Este conjunto de factores de innovación institucional habrían abierto el cauce para un efectivo despegue del uso de la democracia directa por un conjunto de actores sociales y políticos en el periodo 2009-2012. Dicho despegue parcial contrasta con el mínimo uso de tales mecanismos en el periodo posterior a las reformas constitucionales de 1998.

III. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ACCIÓN

Las páginas que siguen analizan los procesos de democracia directa a la luz del conjunto de iniciativas ciudadanas y políticas que las encaminaron. Se trata de ir más allá de la dinámica puramente electoral —analizar los resultados electorales de tal o cual proceso de participación popular directa— para observar cómo actores sociales y políticos han encaminado solicitudes e iniciativas de democracia directa respecto a diversos asuntos, aun si no siempre dichas iniciativas cumplieron con las disposiciones y condiciones formales que hubiesen habilitado su concreción definitiva.

El esquema analítico empleado abarca el estudio de cuatro mecanismos de democracia directa: tres convencionales —consulta popular, iniciativa popular normativa y revocatoria— y un innovador —la silla vacía—. Para la comprensión del despliegue de los tres primeros MDD indica el volumen global de iniciativas

⁸ Para un análisis en detalle del conjunto de transformaciones en los MDD de la Constitución 2008, véase Morales, J. P. (2008).

de democracia directa encaminadas hacia el órgano electoral y el número de procesos que efectivamente se realizaron luego de cumplir con los requisitos y condiciones formales estipuladas por las normativas vigentes. Se consideran además los resultados de los procesos efectivamente activados. Para el caso de la silla vacía se analiza su marco normativo y la forma en que empieza a desplegarse en específicos localidades del país.

1. *Las consultas populares*

Con la promulgación de la Ley Orgánica Electoral —Código de la Democracia (2009)— y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) se coloca el marco normativo específico que regula el funcionamiento de los MDD consagrados en la vigente Constitución del Ecuador. Bajo tal marco regulatorio, desde el primer trimestre de 2010 se empiezan a encaminar propuestas de consulta popular al Consejo Nacional Electoral.

Así, además del referendo-consulta convocado por la Presidencia de la República en mayo 2011, la Dirección de Organizaciones Políticas de la máxima autoridad electoral (el Consejo Nacional Electoral) da cuenta de 13 solicitudes de consulta popular iniciadas entre febrero 2010 y agosto 2012. La información recabada permite establecer que, de entre ellas, sólo dos procesos han llegado a término —es decir, han finalizado en una convocatoria electoral— hasta la fecha.

Tabla 2. Solicitudes de Consulta Popular 2010-2012

<i>Peticionario</i>	<i>Tema</i>	<i>Alcance</i>	<i>Inicio del proceso</i>	<i>Resoluciones CNE</i>
Asambleísta, partido político	Combate a la delincuencia, cárceles.	Nacional	02/2010	Se entregan formularios para recoger firmas. Proceso no convocado.

Prefecto	Adscripción cantonal a una provincia	Cantonal La Concor- dia	03/2010	Se entregan formularios para recoger firmas. <i>Consulta en La Concor- dia: 06-02-2012.</i>
Militante/ dirigente movimien- to político	Instalación Asamblea Constituyente	Nacional	02/2010	Se entregan los formula- rios para recoger firmas Proceso no convocado.
Ciudadano, Funda- ción*	Sistema judicial, nuevo código penal	Nacional	12/2010	Se entregan los formula- rios para recoger firmas Proceso no convocado.
Ciudadano	Recursos estra- tégicos (agua)	Cantonal Baños	02/2011	CNE Tungurahua en- trega formularios para recoger firmas. Pleno del CNE niega pedido de Consulta (10- 11-2011).
Ciudadano, Funda- ción*	Familia, niñez y adolescencia	Nacional	10/2011	Se entregan los formula- rios para recoger firmas. Proceso no convocado.
Ciudadano/ Comité Pro mejoras	Adscripción de tierras comuni- tarias	Parroquial	06/2011	Se entregan los formula- rios para recoger firmas. <i>Consulta en Caspigasi del Carmen: 27-11-2011.</i>
Organiza- ción/comu- nidades	Conformación de circunscrip- ción territorial indígena (CTI)	Cantonal Loreto	02/2012	No cumple con los re- quisitos en la presenta- ción de solicitud.
Ciudadano/orga- nización, comunida- des	Conformación de CTI	Parroquial Ahuano y San José de Chonta Punta	02/2012	No cumple con los re- quisitos en la presenta- ción de solicitud.
Ciudadana/organi- zaciones	Minería/agua	Cantonal Quimsaco- cha	04/2012	Se entregan los formula- rios para recoger fir- mas. Proceso no convocado.
Autoridad local	Adscripción parroquial a un cantón	Parroquial Chacras	05/2012	CNE no da paso a soli- citud: sólo el presidente de la República puede modificar la división político-administrativa del país.

Organización Comunidades	Conformación de CTI	Cantonal Loreto	08/2012	No se ha emitido resolución hasta 16-08-2012.
Organización Comunidades	Conformación de CTI	Cantonal Arajuno	08/2012	No se ha emitido resolución hasta 16-08-2012.

FUENTE: Dirección de Organizaciones Políticas / CNE (actualizado al 16 de agosto de 2012).

Elaboración: del autor.

* El mismo ciudadano presenta dos solicitudes de Consulta en relación con temas diversos.

Una mirada global de las iniciativas de consulta activadas en los últimos dos años permite observar que aquellas han sido encaminadas por autoridades públicas (Prefecto), por actores políticos (dirigentes/militantes de partidos o movimientos políticos) y por actores sociales (ciudadanos adscritos a organizaciones sociales, fundaciones, comunidades). Las iniciativas de estos últimos aparecen como las más numerosas. Se constata, además, que existe una mayor proclividad a su activación a nivel cantonal y parroquial (9) que a nivel nacional (4).

Con relación a los temas propuestos en las convocatorias a consulta, se observa que a nivel local priman cuestiones ligadas a arreglo de diferendos limítrofes y territoriales (3), configuración de circunscripciones territoriales indígenas (4) y recursos estratégicos (2). En el ámbito nacional, los temas son más heterogéneos, pero se aprecia cierta preponderancia del problema de la inseguridad, el combate a la delincuencia y las reformas a la justicia y al sistema penitenciario (2).

La información recabada respecto a las razones que explicarían la baja proporción de iniciativas de consulta que efectivamente terminan en la convocatoria a procesos electorales apenas indica que existen problemas formales en la presentación de solicitudes o en la recolección de firmas. Hacia futuro queda por estudiar este asunto con mayor detenimiento, sobre todo en los casos en que el CNE no invalida ni rechaza las solicitudes, entrega a los

peticionarios los formularios para la recolección de firmas, pero el proceso no llega a término. La información existente en los archivos del CNE no permite explicar tales cuestiones con precisión.

En cualquier caso, en el periodo analizado tuvieron lugar tres consultas populares: una a nivel nacional convocada por el presidente, una a nivel municipal (La Concordia) convocada por el prefecto y una a nivel parroquial (Caspigasi del Carmen) convocada por iniciativa del Comité Pro-mejoras de la localidad. Esta última sería la primera consulta popular activada desde la sociedad civil en la historia democrática del Ecuador. A continuación, se presenta un cuadro que resume las características generales de los dos últimos procesos.

Tabla 3. Tres consultas populares en el Ecuador posconstituyente

<i>Lugar, fecha, convocante</i>	<i>Pregunta</i>	<i>Resultados %</i>	<i>Participación electoral</i>
Nacional/cantonal 7/05/2011 Presidente	Referéndum (cinco preguntas para reforma constitucional) y Consulta (cinco preguntas de varios temas)	Sí: 47.12* NO: 41.08 Blancos: 6.37 Nulos: 5.43	Electores: 11'158,419 Votantes: 8'634,376 Participación electoral: 77.4%
Caspigasi del Carmen 27/11/2011 Comité Pro-mejoras	¿Está usted de acuerdo en que las tierras comunitarias de Caspigasi del Carmen, pertenezcan a la jurisdicción de la parroquia Calacalí?	Sí: 65.5 NO: 29.58 Blancos: 1.1 Nulos: 3.7	Electores: 746 Votantes: 693 Participación electoral: 93%
La Concordia 5/02/2012 Prefecto	¿A qué provincia quiere usted que pertenezca el cantón la Concordia? Provincia de Sto. Domingo de los Tsáchilas Provincia de Esmeraldas	A.: 64.92 B.: 27.78 Blancos: 1.51 Nulos: 5.78	Electores: 29.089 Votantes: 23.234 Participación electoral: 79.87%

FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

* Los resultados de la Consulta Popular convocada por el presidente hacen referencia al promedio de votos en las nueve preguntas dirigidas hacia el conjunto de la ciudadanía. Una pregunta tuvo carácter local.

La consulta, convocada por la Presidencia a inicios de 2011, comprendía diez preguntas sobre aspectos de diversa índole. Un primer grupo de preguntas aludió, en lo fundamental, a enmiendas constitucionales relativas a la reconfiguración del órgano encargado de la administración de justicia (el Consejo de la Judicatura). Un segundo bloque de interrogantes remitía a reforzar la prohibición constitucional de la propiedad accionaria de la banca y de los medios de comunicación por fuera de sus respectivos ámbitos de acción y a encaminar la existencia de un Consejo de Regulación de contenidos para la esfera comunicativa. Un tercer grupo de preguntas concernía a diversos “debates de sociedad” (prohibir la muerte de los animales en espectáculos públicos y el funcionamiento de casinos) y a la posibilidad de sancionar la no afiliación de los trabajadores a la seguridad social.

Aunque para diversos sectores la consulta constituía un episodio más de la incesante búsqueda de relegitimación del liderazgo presidencial —la “campaña permanente”— propia de un estilo populista de gestión, el gobierno puso todo su capital político en juego para reorientar la cuestión de la inseguridad ciudadana en torno al problema del mal funcionamiento del sistema de justicia.⁹ Este fue el *nudo gordiano* de la consulta. Incluso el controversial asunto del Consejo de Regulación de contenidos, que ya antes había paralizado la discusión de la Ley Orgánica de Comunicación¹⁰ en medio de la abierta confrontación entre medios y gobierno, pareció colocarse en un segundo plano en la deliberación pública previa a la votación del 7 de mayo de 2011. La centralidad de la cuestión de la inseguridad daba cuenta de una cierta reconfiguración de la agenda pública en tiempos de la RC.

⁹ Con la convocatoria a la consulta, Correa buscó recuperar iniciativa política sobre el problema de la inseguridad, despojar a la derecha de una de sus principales banderas y reconducir el debate sobre las razones de la inseguridad del terreno de los déficit de gestión gubernativa —y de su misma orientación— hacia el campo de la ineficacia en la administración de justicia.

¹⁰ Una de las leyes fijadas por el régimen de transición constitucional que no fueron aprobadas en el ciclo legislativo 2009-2013.

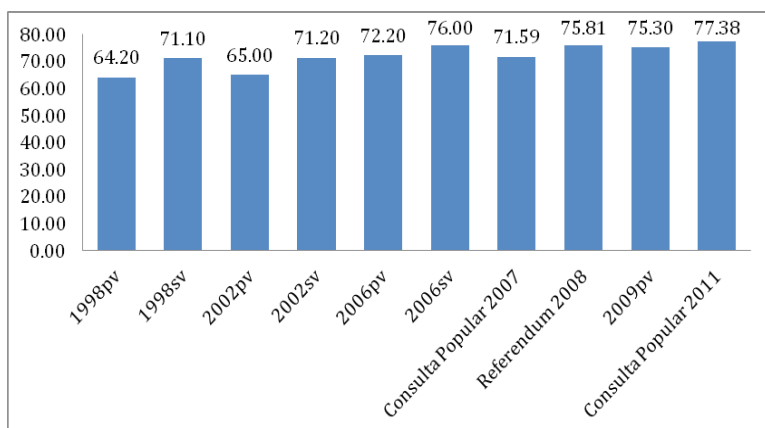
Confrontada a todo el arco de la oposición política y social, el gobierno hizo prevalecer sus tesis en las diez preguntas. En relación con el total de los votos, el SÍ (47.1%) obtuvo en promedio seis puntos de diferencia a nivel nacional con relación al voto negativo (41.07%). Si bien todos especulaban con un triunfo más contundente del oficialismo, el caso es que el gobierno logró conservar y superar incluso el caudal de votación que obtuviera el propio presidente Correa cuando fue reelecto en abril 2009.¹¹

Era el quinto triunfo electoral consecutivo de su movimiento político. Del otro lado, si bien los sectores de oposición esperaban imponer sus tesis en al menos una o dos preguntas —aquella relativa al Consejo de la Judicatura y la concerniente a la creación de un Consejo de Regulación de medios— también se vieron reconfortados por los resultados finales: el gobierno no les sacó una gran ventaja y fue derrotado en 12 de las 24 provincias del país.

De esa manera, los niveles de participación ciudadana en la consulta llegaron al 77.4%, a saber, el más alto porcentaje de participación electoral en todas las convocatorias electorales registradas desde 1998. La comparación toma en cuenta tanto las elecciones presidenciales como las consultas o referendos populares efectuados entre dicho año y 2011.

¹¹ En ese entonces Correa obtuvo 45.23% del total de votos (52% de los votos válidos).

Gráfica 1. Tasas de participación electoral 1998-2011
(porcentajes)¹²



FUENTE: CNE, Pyne (2002). Elaboración del autor.

Los niveles de participación electoral fueron igualmente muy elevados en las otras dos consultas realizadas en el periodo analizado. La primera, en la Parroquia Caspigasí del Carmen (Quito, Pichincha), alcanzó una cota de participación de 93%. La segunda, efectuada en el cantón de La Concordia (Santo Domingo de Los Tsáchilas), tuvo 80% de participación ciudadana.

Tal como se sugirió líneas arriba, estas dos consultas estuvieron concernidas con la resolución de “conflictos territoriales”, a saber, la pertenencia de específicas jurisdicciones o tierras a determinadas parroquias o provincias. Se trata de un tipo de conflictividad que se ha venido reproduciendo con regularidad en el país y que por primera vez encuentra una salida institucional con la convocatoria a sendas consultas populares. En ambos casos las tesis de los proponentes resultaron triunfadoras.

¹² Las abreviaciones pv y sv significan primera vuelta y segunda vuelta. En el Ecuador, para las elecciones presidenciales, existe la posibilidad del *ballottage*. En todas las elecciones presidenciales realizadas antes de 2009 —en que Rafael Correa fue electo en primera vuelta— fue necesario convocar a una segunda vuelta.

Los dos eventos electorales transcurrieron con normalidad a pesar de que, en el caso de La Concordia, diversos sectores políticos y sociales pusieron en cuestión la legitimidad de la consulta. Además de la propia polémica identitaria y territorial generada por la pertenencia del cantón a una u otra provincia (Esmeraldas o Santo Domingo), la consulta estuvo atravesada por cierta disputa entre el oficialismo y un partido opositor por izquierdas —el Movimiento Popular Democrático— MPD. Se temían conatos de violencia política que finalmente no ocurrieron.

En suma, si se compara el uso de la consulta popular entre el periodo 2009-2012 y aquel comprendido entre 1998-2007 se observa que la mayor novedad es el empleo de tal instrumento por parte de la ciudadanía. Tal fue el caso de la consulta convocada en Caspigasí del Carmen por iniciativa del “Comité Pro-mejoras” de la localidad. Tales Comités son una forma tradicional de organización comunitaria en el Ecuador y están asociadas a dinámicas asociativas destinadas a la autogestión de los problemas de infraestructura y servicios en barrios y comunas. Nunca antes la sociedad civil había conseguido activar una consulta popular de tal forma. Aunque se trata de una comunidad bastante pequeña, la realización de la consulta daría cuenta del progresivo reconocimiento político que actores sociales subalternos otorgan a la democracia directa como parte de sus instrumentos de acción política y resolución de conflictos.

Por lo demás, en el periodo 1998-2007 hubo dos consultas convocadas por el Poder Ejecutivo y cinco por los gobiernos locales.¹³ En el ciclo 2009-2012, como ya se ha constatado, la Presidencia ha recurrido a una consulta y los gobiernos locales a otra más. No se toma en consideración la consulta convocada en 2008 para la aprobación de la nueva carta magna puesto que fue convocada por la misma Asamblea Nacional Constituyente bajo el marco normativo derivado de su propio reglamento interno.¹⁴

¹³ Véase al respecto el trabajo de Pachano, S., *op. cit.*, en Lissidini (2008).

¹⁴ El artículo 69 de dicho reglamento señalaba: “Del referéndum aprobatorio: Una vez aprobado el texto de la nueva Constitución, y dentro de los cuarenta

Se trataba entonces de una consulta que no estaba regulada bajo ninguna de las dos Constituciones aquí consideradas.

2. La iniciativa popular normativa

La información recabada por la Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral da cuenta de 25 procesos de *iniciativa normativa* iniciados por diversos actores sociales, entre el segundo semestre de 2010 y el 22 de octubre de 2012. Tal es la fecha del último informe al que se ha tenido acceso para la redacción de este texto.

Tabla 4. La iniciativa popular normativa 2010-2012

<i>Sujeto</i>	<i>Tema</i>	<i>Órgano legislativo</i>	<i>Inicio del proceso</i>	<i>Resolución CNE</i>
Asambleístas, dirigentes políticos, ciudadanía	Proyecto de Ley Reformatoria en Materia Penal	Asamblea Nacional	12/2010	Cumple con número de firmas requerido.
Ciudadanas, organización social	Proyecto de reforma Ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	09/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanía, organización religiosa	Proyecto de ordenanza para uso de Silla Vacía	Concejo Cantonal (Machala)	11/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadana	Proyecto de Ley de Desarrollo Artesanal	Asamblea Nacional	11/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanos, organización social	Reforma al Código Penal	Asamblea Nacional	12/2010	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadano	Derogatoria de ordenanza sobre cobro de tasas	Consejo Provincial (El Oro)	03/2011	Negado por improcedente.
Ciudadanos	Proyecto de Ley de Tierras	Asamblea Nacional	02/2011	No cumple formalidades

y cinco (45) días siguientes, el Tribunal Supremo Electoral convocará a referéndum, para que el pueblo ecuatoriano apruebe o rechace el texto de la nueva Constitución por, al menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos por los sufragantes”.

Ciudadano, Fundación	Ley reformatoria a la Ley de Régimen Especial para Galápagos	Asamblea Nacional	03/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, Org. sociales (Fenocin y CNC-EA)	Ley de Tierras y Territorios	Asamblea Nacional	10/2011	Cumple con número de firmas requeridas
Org. sociales	Ley de Tierras y Territorios	Asamblea Nacional	10/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Reformas a Ley Educación Superior	Asamblea Nacional	10/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización religiosa	Ley de Igualdad y Libertad Religiosa	Asamblea Nacional	11/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana, organización social (UNE)	Reforma Ley de Educación Inter-cultural	Asamblea Nacional	11/2011	Cumple con número de firmas requeridas
Organización social (Díabluma)	Propuesta espectáculos taurinos	Concejo Cantonal	11/2011	Se entregan formularios para recoger firmas. Revisión de firmas
Ciudadano, organización social	Ley Reformatoria Código de la Niñez	Asamblea Nacional	12/2011	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanos, organización social	Proyecto de nuevo Código del Trabajo	Asamblea Nacional	01/2012	No cumple formalidades
Ciudadano	Derogatoria de Ordenanza para el uso de suelos	Concejo Cantonal (Manta)	04/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadana	Regulación zona excluida de La Concordia	Concejo Cantonal	12/2012	N.D.
Ciudadanas	Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social	Asamblea Nacional	04/2012	Se entregan formularios para recoger firmas
Ciudadanía, organización social	Creación Parroquia Rural Montecristi	Concejo cantonal	05/2012	Devuelto. No completa requisitos.
Ciudadano	Enmiendas constitucionales del Referendo	Asamblea Nacional	06/2012	N.D.
Ciudadanos, asociación	Proyecto de Ley Veteranos de Guerra	Asamblea Nacional	06/2012	N.D.

Ciudadano	Parroquialización del sector sur de Cascales	Concejo cantonal	07/2012	N.D.
Concejal, asociación	Proyecto de Ley para Vigilancia del Cáncer de Mama	Asamblea Nacional	09/2012	Se entregan formularios para recoger firmas.
Ciudadanía, organización social	Proyecto de Ley Circunscripción Territorial Especial Amazónica	Asamblea Nacional	10/2012	No cumple formalidades.

FUENTE: Dirección de Organizaciones Políticas/CNE (actualizado al 13 de abril de 2012). Elaboración del autor.

N.D.: no hay datos sobre resolución de CNE.

Una vista panorámica al conjunto de iniciativas normativas de origen popular, permite observar que el impulso de tales mecanismos está asociado a reformas o proyectos de ley dirigidos hacia la Asamblea Nacional, como órgano con facultades normativas a nivel nacional. Así, a pesar de la innovación constitucional al respecto, sólo siete de las 25 iniciativas (28%) han sido dirigidas hacia órganos locales con facultad normativa (a nivel cantonal o provincial).

Se constata, al mismo tiempo, que en medio de la diversidad de áreas de interés a las que aluden las propuestas, cuatro temas legislativos han sido objeto de más de una iniciativa popular: tierras y territorios (tres iniciativas); materia penal (dos iniciativas); seguridad social (dos iniciativas); y demandas para que territorios específicos sean reconocidos como parroquias (dos iniciativas).

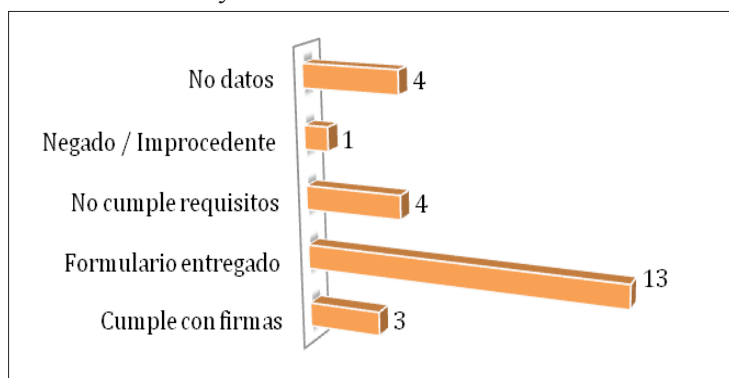
En lo que respecta a los sujetos políticos que han encaminado las iniciativas normativas la información es menos precisa. Aun así, el registro de la Dirección de Organizaciones Políticas permite constatar directamente que en al menos 14 casos las iniciativas fueron presentadas por organizaciones sociales o asociaciones cívicas y en dos casos por un dirigente o representante de organizaciones políticas.¹⁵ En los nueve casos restantes, es posible que

¹⁵ Esta iniciativa, promovida por una alta dirigente de un partido político con representación parlamentaria, ha abierto el debate sobre la legitimidad del origen de una iniciativa popular proveniente desde un sujeto político que puede presentar propuestas legislativas sin necesidad de recurrir a tal mecanismo. La resolución de tal cuestión aún no ha sido procesada por la Asamblea Nacional.

se trate también de iniciativas encaminadas desde ciudadanos que representan a específicas dinámicas asociativas, pero no ha sido posible corroborar tal cuestión: la información del CNE sólo coloca los nombres de los peticionarios.

El análisis de las resoluciones del CNE respecto a la viabilidad de las iniciativas, arroja las siguientes tendencias: en 52% de los casos (13) las solicitudes han sido admitidas y los peticionarios han recibido los formularios para la recolección de firmas; 20% de las iniciativas no han prosperado, ya sea por improcedentes (1) o por no cumplir con las formalidades exigidas en la ley (4); en 16% de los casos no existe evidencia de la resolución del CNE; y 12% de las iniciativas (3) cumplen con la recolección de firmas.

Gráfica 2. Las iniciativas normativas
y las resoluciones del CNE



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Las actas de la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas del CNE no permiten, sin embargo, determinar en qué estado del proceso se encuentran las iniciativas populares que han pasado al momento de recolección de firmas y, sobre todo, las que ya cumplieron con ese requisito. Para dar cuenta de aquellas, se procedió a contrastar la información del CNE con la proporcionada por la Asamblea Nacional del Ecuador respecto a los proyectos de

iniciativa ciudadana en trámite en el seno del Poder Legislativo.¹⁶ Dicha contrastación permite sacar a luz otra evidencia empírica sobre la iniciativa popular y facilita, además, la comprensión de su procesamiento en la esfera parlamentaria. El siguiente cuadro da cuenta de tales particularidades:

Tabla 5. Iniciativas populares presentadas a la Asamblea Nacional en 2009-2013

<i>Auspiciante e inicio del proceso</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Resolución de la Asamblea Nacional</i>
Ciudadano 10 / 2009	Ley de Contaduría General del Estado	No hay pronunciamiento del CAL* sobre su calificación. No se registra pronunciamiento del CNE.
Federación Nacional de Coop. de Transporte de Taxi del Ecuador 10 / 2009	Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	CAL lo <i>califica</i> y lo remite a la Comisión de Desarrollo Económico. Se remite a CNE para verificar 29 900 firmas (12/2009). Ley <i>aprobada</i> (se presentaron nueve proyectos legislativos sobre el tema).
Consejo Rectoral Universidad Kasama 09 / 2010	Ley de creación Universidad Estatal Regional Kasama	No calificada: no tiene iniciativa. No se registra pronunciamiento del CNE.
<i>Auspiciante e inicio del proceso</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Resolución de la Asamblea Nacional</i>
Ciudadanía, org. social 01/2012	Proyecto de Ley Orgánica Legalización de Tenencia de Tierras en el D. Metropolitano de Quito	Sin resolución.

¹⁶ Para efectuar la mencionada consulta se verificó en el siguiente enlace: <http://www.asambleanacional.gob.ec/tramite-de-las-leyes.html>

Organización social/gremio: Unión Nacional de Educadores (UNE) 3/2012	Proyecto de Ley de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe	CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012). CAL <i>califica</i> proyecto. CAL resuelve unificarlo con los otros presentados en la Comisión de Educación (para presentar un solo articulado).
Organización social: Confederación Nacional de Organizaciones Camopesinas, Indígenas y negras (FENOCIN) 3/2012	Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios	CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (4/2012) CAL <i>califica</i> proyecto, lo envía a Comisión de Soberanía Alimentaria (con otros cinco proyectos de ley sobre el tema). Trámite de Ley empieza en mayo de 2012.
Asociación: Soldados combatientes 1995 1/2013	Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador	Difusión en la Asamblea en 02/2013. Aún sin resolución.
Asambleísta, ciudadanía 09/2010	Ley Reformatoria en Materia Penal	CNE notifica a Asamblea que la Iniciativa cumple con número de firmas (12/2010). CAL <i>califica</i> proyecto. Lo remite a Comisión de Justicia. Varios proyectos en debate en la Comisión.

FUENTE: Asamblea Nacional del Ecuador. Elaboración del autor.

* CAL: Consejo de Administración Legislativa.

Así, en primer término, se detectaron ocho proyectos presentados por organizaciones sociales y ciudadanos a la Asamblea Nacional a través de iniciativa popular. Uno de ellos —el proyecto reformatorio en materia penal— fue presentado, a la vez, por una legisladora. De entre esos ocho proyectos, tres no han sido ni procesados por ni presentados ante el órgano electoral y se encaminaron de modo directo al poder parlamentario: se trata de los proyectos de Contaduría General del Estado, de Legalización de Tenencia de Tierras en el Distrito Metropolitano de Quito y de creación de la Universidad Estatal Regional Kasama. Sólo este

último fue procesado por la Asamblea Nacional, que se pronunció en contra de la calificación al proyecto. Los otros dos no han sido procesados hasta la fecha. En cualquier caso, estas tres iniciativas populares indicarían que las organizaciones sociales y la ciudadanía han empleado dos canales institucionales para presentar sus propuestas de ley ante las instancias del caso.¹⁷

Cuatro de entre los otros cinco proyectos de ley presentados ante la Asamblea Nacional pueden ser colocados, al menos de modo provisorio, como los casos de iniciativa popular normativa que han tenido un desenlace (parcialmente) favorable en relación con los intereses de los peticionarios. Se trata de los siguientes proyectos normativos: Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe; Ley Orgánica de Tierras y Territorios; la antes mencionada Ley Reformatoria en Materia Penal, y la Ley Reformatoria a Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Estos cuatro proyectos fueron calificados por el Consejo de Administración Legislativa (CAL), remitidos a las específicas Comisiones Parlamentarias encargadas de debatir las temáticas abiertas en cada proyecto y, a la vez, reconocidos por el CNE como aquellos que cumplieron con el número de firmas requeridas para encausar la iniciativa.

En los cuatro casos se observa, además, que tales iniciativas son unificadas o procesadas conjuntamente con otros proyectos de ley que tienen el mismo o similar objeto de legislación. Tal dinámica se habría constituido, entonces, como la estrategia regular de procesamiento parlamentario de las iniciativas populares normativas. Bajo esta lógica, una de las cuatro iniciativas populares en cuestión —las reformas a la Ley de Transporte— fue parte de, o contribuyó a, la elaboración de una de las leyes aprobadas en el ciclo legislativo abierto en 2009: la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial (nueve proyectos sobre el tema fueron presentados al Legislativo). Se trata, así, de la única

¹⁷ De hecho, en la justificación de las iniciativas encaminadas a la Asamblea los proponentes hacen mención, sobre todo, del Código Orgánico de la Función Legislativa y de sus artículos 54, 55 y 66 —que hablan de la iniciativa popular normativa—.

ley en que organizaciones de la sociedad civil —en este caso, la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxi del Ecuador— aparecen como uno de los actores que están en el origen de uno de los 56 proyectos normativos votados por el parlamento hasta julio de 2012.¹⁸

El modo en que se están procesando los proyectos de ley encaminados a través de iniciativa popular abre, en cualquier caso, el interrogante sobre si tal procedimiento resguarda la especificidad normativa de tales iniciativas y si, en la medida en que se disuelven con otros proyectos, aún cabe considerarlos plenamente como formas de legislación popular directa. Tales cuestiones podrán ser resueltas, de manera precisa, al estudiar la forma en que los proyectos normativos presentados por dos importantes organizaciones sociales —de maestros (UNE) y de campesinos/indígenas (FENOCIN)— sean finalmente procesados por el Legislativo en el marco de otros proyectos presentados sobre cuestiones relativas a las reformas educativas y a la Ley de Tierras.

Más allá de esta cuestión, se aprecia que las cuatro iniciativas con resolución aparentemente favorable fueron encaminadas por organizaciones sociales y políticas con considerable capacidad de movilización de recursos y de capital militante a su disposición (transportistas, campesinos, docentes y partido político). Ello confirmaría las sospechas de diversos críticos de los MDD, y de las iniciativas ciudadanas en particular, respecto a la preeminencia que pueden tener en su activación ciertas “minorías ruidosas” con elevadas capacidades de organización colectiva. Dicha preeminencia pondría en un segundo plano a la ciudadanía no organizada o a las pequeñas organizaciones con escasos recursos para la movilización colectiva. Tal parece ser el caso, en el periodo analizado, de los “Soldados Combatientes de 1995” cuyo proyecto de ley sobre los Veteranos de Guerra del Ecuador —presentado tanto en el parlamento como en el órgano electoral— no parece haber sido procesado por ninguna de las dos instancias.

¹⁸ Los otros dos proponentes de la Ley fueron la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. Para más detalle, véase el primer ensayo de este volumen.

3. *La revocatoria de mandato (RM): despegue y... ¿contención?*

Las iniciativas de revocatoria del mandato a diversas autoridades aparecen como el MDD al que con más recurrencia han acudido los ecuatorianos en el periodo posconstitucional. Así, entre inicios de 2010 y abril de 2012 se han encaminado 784 solicitudes dirigidas al Consejo Nacional Electoral (CNE) a fin de acceder a los formularios que permiten iniciar el proceso de RM. De entre ellas, 10% se concretó en convocatorias electorales. Así, hasta el primer semestre de 2012, fueron convocados 78 procesos electorales con el específico objeto de que la ciudadanía decida si revoca o no el poder a las autoridades que antes había elegido.

Del total de solicitudes de RM encaminadas hacia el CNE, 98% están dirigidas a las autoridades locales: prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de juntas parroquiales. Los demás procesos de RM iniciados en los últimos dos años han sido dirigidos contra el presidente de la República (tres solicitudes), contra el presidente de la Asamblea Nacional (una solicitud) y contra diversos asambleístas (12 solicitudes). En ninguno de estos últimos casos se ha concretado una convocatoria electoral en que se decida la efectiva revocatoria del mandato a tales autoridades.

Ahora bien, de las 784 iniciativas de RM, 730 fueron encaminadas antes de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas —Código de la Democracia— y a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Participación Ciudadana que regulan la revocatoria del mandato. La aprobación legal de dichas reformas se concretó en mayo de 2011. Según la información sistematizada por la Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral, hasta mediados de 2012 se presentaron, entonces, 54 solicitudes de revocatoria adicionales. En vista de que las reformas a la regulación de la revocatoria del mandato se concretaron una vez que ya se habían encaminado las primeras 730 solicitudes, 286 de entre ellas —sobre todo aquellas que habrían ingresado en una fecha cercana a la promulgación de las reformas— entraron a una “fase de transición” para

adecuarse a la nueva normativa. Sólo 43 de éstas presentaron la documentación para ser validadas en dicho marco.

Tabla 6. Solicitudes de RM presentadas en 2010-2012

<i>Total de solicitudes de RM presentadas</i>	<i>Solicitudes presentadas antes de la reforma</i>	<i>Solicitudes que presentaron firmas</i>	<i>Convocatorias a procesos electorales para RM</i>	<i>Solicitudes que entraron en fase de transición</i>	<i>Solicitudes presentadas luego de la reforma</i>
784	730	136	78	286	54

FUENTE: CNE. Elaboración de los autores.

El seguimiento de la dinámica global de la revocatoria del mandato en los dos últimos años evidenciaría que las reformas normativas consagradas en mayo de 2011 han desincentivado largamente a los actores sociales y políticos a proseguir con el uso activo de tal MDD. Si entre mayo de 2011 y abril de 2012 se presentaron 54 solicitudes de RM —aproximadamente cinco por mes—, entre 2009 y abril de 2011 se presentaron 730 solicitudes de revocatoria, es decir, 26 solicitudes por mes —considerando 28 meses—. La desaceleración en el uso de la RM es evidente.

Las reformas no sólo han tenido como efecto un nítido decremento en el volumen de iniciativas de RM presentadas al CNE. También han supuesto un estancamiento en el número de procesos electorales efectivamente convocados con el objeto de poner en consideración de la ciudadanía la continuidad o no del mandato de los electos. Así, ninguna de las solicitudes de RM presentadas luego de las reformas de mayo de 2011 ha desembocado, hasta pasado el primer semestre de 2012, en convocatoria electoral alguna.¹⁹ Por el contrario, si se descuentan del total de solicitudes presentadas antes de la reforma normativa (730) aquellas que entraron en fase de transición (286), se observa que, entre 2009 y abril 2011, se procesaron 444 solicitudes de RM. De estas

¹⁹ Véase Holger Paúl Córdova (2012).

últimas, los procesos electorales efectivamente convocados representan 17.56%, es decir, 78 elecciones para RM.

¿Cuáles fueron específicamente las reformas legales que modificaron la dinámica de los procesos revocatorios en el Ecuador posconstituyente? Aunque no es éste el lugar para detenerse en la explicación detallada de los cambios normativos y de su sentido político, conviene nombrarlos brevemente a fin de situar algunas pistas sobre el vigente declive del uso de este MDD en el país.²⁰ Ello es aún más necesario puesto que las reformas se concretaron, de diversos modos, como reacción de los poderes constituidos al dinámico uso de la RM entre 2009 y 2010.

En efecto, diversos actores políticos y sobre todo los gremios de los gobiernos autónomos descentralizados —en particular la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)— presentaron demandas de inconstitucionalidad de la regulación del mecanismo de revocatoria del mandato en medio del acelerado incremento de la solicitudes de activación de tal figura desde 2009. Se trataría entonces de un deliberado proceso de *contención* del avance de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional como efecto de la expresa iniciativa política de los gobiernos locales —que han sido los principales destinatarios de las demandas de revocatoria— frente al intenso uso de la RM a nivel local.

En el marco de tal impugnación de los poderes locales, las líneas generales de la reforma consagrada en mayo de 2011 para regular el procedimiento de activación de la RM pueden ser ubicadas en torno a tres ejes: a) la exigencia de una mayor fundamentación político-legal en la motivación de la solicitud de RM²¹ y en el procedimiento de revisión de la misma por parte del órgano

²⁰ Para una explicación constitucional y extensa del asunto, véase Holger Paúl Córdova (2012).

²¹ La motivación legal para solicitar una revocatoria podrá fijarse en torno a los criterios de incumplimiento del plan de trabajo, de las disposiciones legales sobre participación ciudadana y de las demás obligaciones constitucionales y legales según el tipo de autoridad electa.

electoral,²² b) la obligatoriedad de notificar a la autoridad contra la que se ha presentado la solicitud de RM para que pueda contestar e impugnar dicha solicitud de manera documentada; y c) la proporcionalidad entre el número de firmas requeridas para presentar la solicitud de RM y el tamaño de la circunscripción electoral en la que se abre el proceso (los plazos para la recolección de firmas también varían según el número de electores).²³

La necesidad de motivar adecuadamente las solicitudes de revocatoria, el mayor peso del órgano electoral en el procesamiento de la demandas —en relación a la contestación e impugnación de la autoridad a ser revocada— y el nuevo umbral de firmas necesarias para presentar el requerimiento aparecerían, entre otros aspectos, como elementos que han desacelerado el recurso a la RM desde mediados de 2011. El cambio en el porcentaje de firmas supone claramente, por ejemplo, un desincentivo para el uso de la revocatoria en pequeñas localidades en las que se habría activado de modo más frecuente tal mecanismo de democracia directa. En cualquier caso, a pesar de las iniciativas de los poderes constituidos para desacelerar el uso de la RM, el número de solicitudes presentadas y el número de revocatorios efectuados entre 2010 y 2012 no tiene precedentes en el Ecuador democrático.

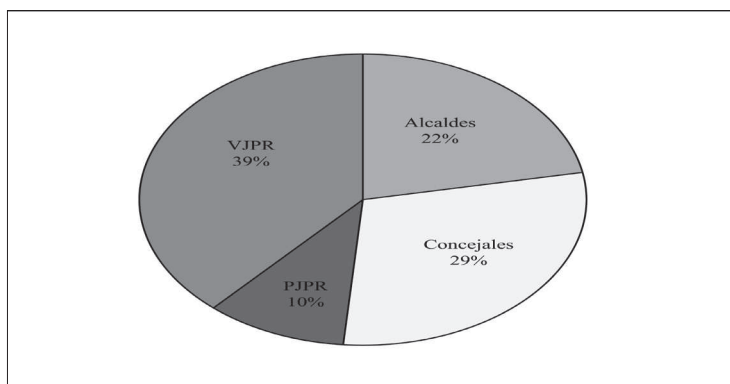
²² Con la reforma, se amplía y refuerza la intervención del órgano electoral, entre otros, en los siguientes niveles: a) revisar la motivación presentada por el accionante para que la solicitud de revocatoria no tenga visos de ilegalidad o inconstitucionalidad; b) notificar a la autoridad cuestionada para que presente su impugnación; y c) decidir si acepta la contestación de la autoridad para dar paso al proceso revocatorio.

²³ Así, se mantiene el 10% de firmas requeridas para los casos en que la circunscripción electoral tenga más de 300,000 electores inscritos (y se da un plazo de 180 días para la recolección de firmas) pero se aumenta el número de firmas exigidas en el caso de pequeñas circunscripciones (en las que el plazo para la recolección de firmas es menor). En una circunscripción de menos de 5,000 electores se debe, entonces, presentar 25% de firmas de respaldo en relación al padrón (plazo de 60 días para recogerlas) mientras que en una circunscripción de entre 5.001 y 10.000 electores el porcentaje de firmas requeridas desciende al 20 por ciento.

*A. Procesos revocatorios y dinámica electoral:
algunos rasgos generales*

Los 78 procesos revocatorios efectuados estuvieron dirigidos a diverso tipo de autoridades locales con excepción del representante del gobierno provincial (prefecto). Así, los alcaldes fueron objeto de 17 procesos de RM, los concejales (urbanos y rurales) de 23, los presidentes de junta parroquial (PJPR) de ocho, y los vocales de junta parroquial (VJPR) de los 30 restantes.²⁴ De este modo se constata que un poco más de la mitad de los procesos electorales convocados en razón de las RM se efectuaron a nivel de los gobiernos municipales (51% entre alcaldes y concejales) y un poco menos de la mitad se dirigieron hacia los gobiernos parroquiales (49% entre presidentes y vocales de juntas parroquiales).

Gráfica 3. Revocatorias del mandato según tipo de autoridad



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

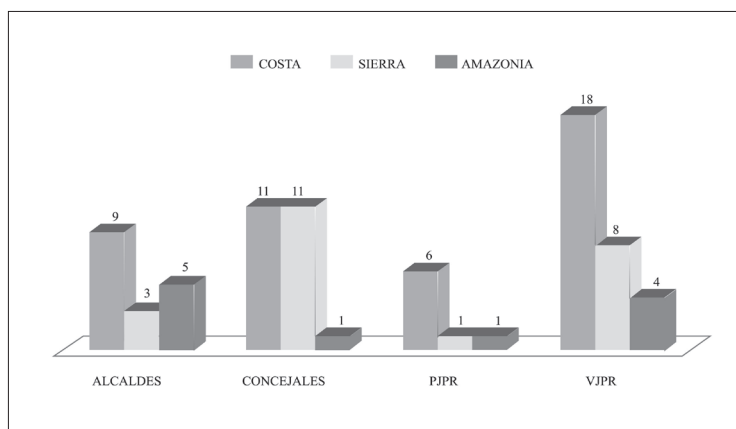
Al considerar la dinámica electoral asociada a los procesos de RM según los tipos de autoridad interpelada y según las regiones en las que aquellas se implantan, se puede observar que 56% de los procesos electorales fueron convocados en la región Costa,

²⁴ Las juntas parroquiales fueron reconocidas por la Constitución como el nivel de gobierno de las parroquias rurales del país.

29% en la Sierra y 14% en la Amazonía. La región Litoral del Ecuador concentra además el mayor número de RM para cada una de las autoridades, aunque en el caso de los concejales hay un igual número de revocatorias en Costa y Sierra (11).

Llama la atención que el número de alcaldes sometidos a procesos revocatorios sea más alto en la Amazonía (cinco) que en la Sierra (tres). De hecho, en la región amazónica los alcaldes aparecen como la autoridad local más contestada en relación a los otros tres tipos de representantes políticos sometidos a procesos de RM. En la Sierra, la autoridad más impugnada es la de los Concejales: casi 50% de los procesos revocatorios que han tenido lugar en dicha región van dirigidos a los ediles.

Gráfica 4. Revocatorios por autoridad y región

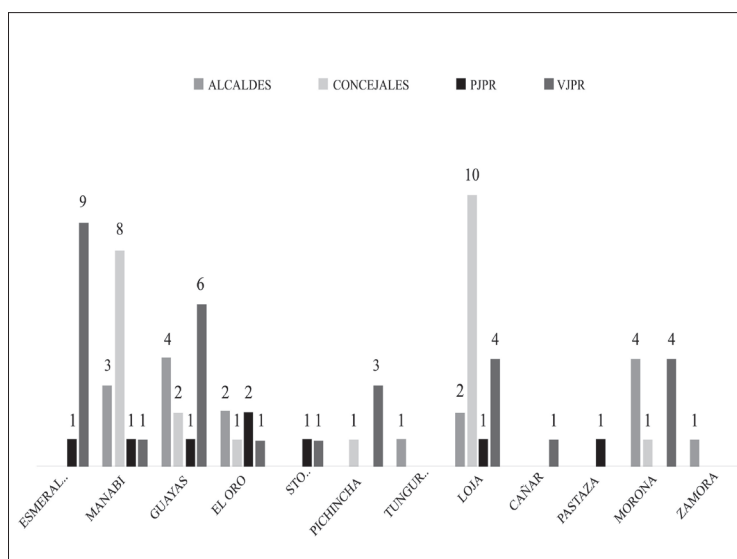


FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Al indagar por la localización provincial de las RM se observa, como principal hallazgo, que aquellas se han efectuado en la mitad de las 24 provincias del país. Se constata, además, que cinco provincias concentran casi 80% (62) de los procesos revocatorios abiertos en el país: Loja (17), Guayas (13), Manabí (13), Esmeraldas (10) y Morona Santiago (9).

De entre tales provincias, en Loja, Guayas y Manabí se han realizado referendos revocatorios para los cuatro tipos de autoridades locales. En el caso de El Oro, aun si sólo se han abierto seis procesos, también se observa que la RM ha sido empleada para interpelar a todas las autoridades locales.

Gráfica 5. Procesos revocatorios por provincia y autoridad



Fuente: CNE. Elaboración del autor.

La gráfica anterior permite constatar la alta concentración de procesos revocatorios para alcaldes y concejales en determinadas provincias del país. En cuanto a los primeros se constata que el 75% de aquellos (17) están concentrados en cuatro provincias: Morona Santiago (cuatro), Guayas (cuatro), Manabí (tres) y Loja (dos). En cuanto a las RM abiertas contra los Concejales la concentración es aún más nítida: 18 de los 23 procesos electorales realizados respecto a tal autoridad local se efectuaron en dos provincias: Loja (10) y Manabí (ocho).

La dinámica de los procesos revocatorios en Loja merece particular atención. En dicha provincia se localiza el 20% del total de convocatorias electorales efectuadas en tal razón a nivel nacional, concentra además el 75% de RM realizados en las provincias de la sierra (17 de 23) y tiene el número más elevado de RM a Concejales en relación a todo el resto de provincias. Las RM están asociadas, de diversos modos, a disputas por el poder político. En el caso de la provincia de Loja, la intensidad del uso de tal mecanismo de democracia directa podría indicar la intensidad de las luchas políticas locales y su específico estudio permitiría dar cuenta de las tendencias y lógicas de la conflictividad sociopolítica en curso en tal territorio.

B. El revocatorio a los alcaldes

Del total de autoridades cuya continuidad en el poder político local estaba en cuestión, 57 se mantuvieron en sus cargos y a 21 les fue revocado el mandato. La proporción de revocatorios efectivos alcanza entonces, en términos globales, el 27 por ciento.

Tabla 7. Autoridades revocadas

	<i>Procesos electorales</i>	<i>No revocado</i>	<i>Revocado</i>
Alcaldes	17	11	6
Concejales	23	14	9
Presidentes JPR	8	5	3
Vocales JPR	30	27	3
Total	78	57	21

FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Al analizar la proporción de mandatos revocados según tipo de autoridad, se constata que son los concejales quienes tienen mayor propensión a ser revocados de sus mandatos: nueve de los 23 concejales (urbanos y rurales) con demandas de RM han sido finalmente desplazados de sus funciones luego del pronunciamiento popular. La proporción alcanza el 39%. Alcaldes y presidentes de Junta Parroquial han sido revocados en umbrales similares, a sa-

ber, entre 35 y 37.5% respectivamente. De otro lado, sólo 10% de los vocales de junta parroquial han debido abandonar sus cargos luego de los procesos electorales abiertos por RM. No cabe, pues, sugerir alguna correlación entre el tamaño de las circunscripciones electorales y los resultados de los procesos revocatorios.

Al auscultar, específicamente, el desenvolvimiento de las RM efectuadas a nivel de los gobiernos municipales se constata que aquellos han tenido lugar en 17 cantones de siete provincias del país. Se observa, además, que tres sujetos políticos (partidos o movimientos) han sido objeto del 70% de procesos electorales efectuados hasta la fecha: el movimiento oficialista Alianza País (35.2%), el brazo electoral del movimiento indígena Pachakutik (17.6%) y el Partido Sociedad Patriótica (17.6%). Estos tres actores políticos —que se encuentran entre los cinco con mayor presencia a nivel de los gobiernos municipales— han debido sostener la continuidad de sus alcaldes en 12 de los 17 procesos de RM efectivamente convocados. Los restantes procesos han sido dirigidos contra alcaldes electos por el Partido Roldosista Ecuatoriano (uno), el Movimiento Popular Democrático (uno), y otros movimientos locales —el Movimiento Municipalista (dos) y el Movimiento Baños Turístico (uno)—.

Tabla 8. Procesos revocatorios a alcaldes

<i>Provincia</i>	<i>Cantón</i>	<i>Sujeto político</i>	<i>Resultado</i>
Morona Santiago	Tiwintza	Pachakutik	Revocado
Morona Santiago	Palora	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Limón Indanza	Pachakutik	Ratificado
Morona Santiago	Pablo Sexto	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Zamora Chinchipe	Palanda	P. Sociedad Patriótica	Revocado
Guayas	Santa Lucía	P. Sociedad Patriótica	Ratificado
	Marcelino		
Guayas	Maridueñas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Playas	Alianza País	Ratificado
Guayas	Naranjito	Alianza País	Ratificado
Manabí	Jaramijó	Mov. Municipalista	Revocado
Manabí	Junín	Mov. Municipalista	Revocado
		Mov. Popular	
Manabí	Puerto López	Democrático	Ratificado

El Oro	Huaquillas	Alianza País	Ratificado
El Oro	Balsas	Alianza País	Ratificado
Loja	Pindal	Alianza País	Ratificado
Loja	Puyango	Partido Roldosista Ecuatoriano	Ratificado
Tungurahua	Baños	Mov. Baños Turístico	Revocado

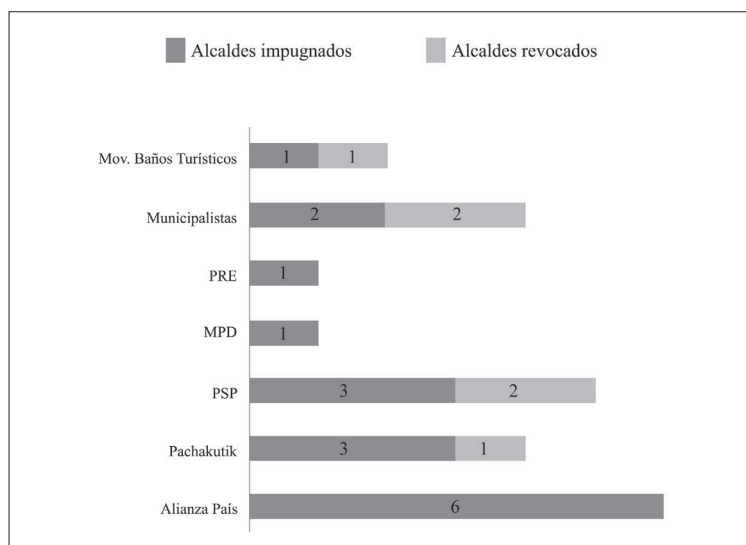
FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Los alcaldes que terciaron en las elecciones municipales por el movimiento oficialista Alianza País recibieron entonces el mayor número de impugnaciones en el periodo analizado. En ningún caso, sin embargo, dichos alcaldes fueron revocados: todos los procesos electorales en que se pusieron en juego sus mandatos condujeron a la ratificación de sus cargos. De estos seis procesos, la mitad tuvo lugar en cantones de la provincia del Guayas y la otra mitad en dos provincias del sur del país (El Oro y Loja).

En relación a los alcaldes electos por el movimiento Pachakutik se observa que sólo en uno de los tres procesos de RM abiertos en su contra les fue finalmente revocada la conducción del gobierno municipal. Dicha revocatoria tuvo lugar en el cantón Tiwintza de la provincia de Morona Santiago. Estos tres procesos electorales tuvieron lugar en cantones de la Amazonía.

En torno a los alcaldes electos por el Partido Sociedad Patriótica (PSP) se han llevado a cabo tres procesos electorales asociados a las RM. Dos de ellos se han efectuado en cantones amazónicos y el restante en la costa del país. Los dos procesos de RM efectuados en contra de las autoridades electas por Sociedad Patriótica en los cantones amazónicos se zanjaron con un pronunciamiento popular desfavorable a la continuidad de los alcaldes en el poder municipal. De este modo, el PSP aparece como el partido político con mayor proporción de alcaldes efectivamente revocados.

Gráfica 6. Revocatorios a alcaldes por partido político



FUENTE: CNE. Elaboración del autor.

Las impugnaciones efectuadas a los alcaldes electos por el PRE y el MPD se zanjaron, por otro lado, con un resultado favorable a su continuidad en el ejercicio del poder municipal. No sucedió del mismo modo con los alcaldes electos por movimientos locales: en los tres cantones (Baños, Junín, Jaramijó) en que se efectuaron procesos de RM a tales alcaldes, el pronunciamiento popular determinó el cese de sus mandatos. Esto último sugeriría que existe una mayor debilidad de los partidos/movimientos locales, en relación con aquellos que tienen una implantación nacional, a la hora de hacer frente a procesos electorales de diverso tipo.

En definitiva, la RM ha jugado un rol central en el vigente movimiento de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. No existe precedente de semejante dinámica en el vigente ciclo democrático. Luego de las reformas constitucionales de 1998, y a pesar del reconocimiento de la RM, no hubo ningún proceso abierto para interpelar a las autoridades electas por medio de tal

mecanismo. El despegue de la democracia directa adquiere aquí una nítida faceta. Quedan por auscultarse las específicas razones que explicarían tal escenario. A primera vista se puede sugerir que la flexibilización constitucional de las condiciones para encaminar la RM habría incentivado a su intenso uso durante el periodo analizado. No cabría descartar, a la vez, la continuidad de una atmósfera abiertamente hostil a la estructura de la representación política (“el rechazo a la partidocracia”) como uno de elementos que motivarían el despliegue de las demandas de revocatoria. Antes, durante y después del proceso constituyente 2007-2008 el malestar y la desconfianza hacia la política instituida han jugado un papel relevante en la legitimación del impulso participativo y en la necesidad de despartidizar la vida política de la nación por medio de una serie de dispositivos que promueven la participación directa de los ciudadanos. La dicotomía “partidos perversos” vs. “ciudadanos virtuosos” ha atravesado largamente el campo del discurso político en el país y puede estar asociada a la intensificación sin precedentes de la RM a nivel de los poderes locales. Se trata de una hipótesis que requiere, desde luego, de mayor fundamentación.²⁵ En todo caso, la conflictividad atada a dicha tensión permitiría también comprender la reacción de los poderes constituidos ante la vorágine de demandas revocatorias en su contra, así como las posteriores reformas normativas que bloquean su relativamente fácil activación previa.

IV. LA SILLA VACÍA COMO MDD

La silla vacía (SV) aparece como uno de los más novedosos mecanismos participativos incorporados en la nueva Constitución. Aunque en los debates constitucionales la inclusión de esta figura no generó mayores expectativas —en la medida en que la carta magna estipuló la implantación de otros espacios de deliberación pública con mayor poder de decisión—, apenas se aprobó

²⁵ Para un primer desarrollo de esta hipótesis, véase Ramírez Gallegos, F. (2010).

el nuevo texto se multiplicaron las demandas ciudadanas por hacer uso del nuevo mecanismo. Algunos gobiernos locales debieron incluso expedir ordenanzas *ad hoc* para regular la utilización ciudadana de la SV en espera de la aprobación legislativa de la normativa que fijaría las condiciones y límites de su activación.²⁶ Luego de la promulgación de la Ley no han cesado las demandas populares por hacer uso de dicho mecanismo participativo.

¿En qué consiste dicha instancia participativa que despierta tanto interés entre organizaciones y ciudadanos? El artículo 101 de la Constitución señala, simplemente, que

las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará *una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse*, con el propósito de *participar en su debate y en la toma de decisiones* (cursivas nuestras).

La definición constitucional de la SV permite observar la articulación de tres aristas de la participación ciudadana: aquella que alude al hecho de tomar parte en los debates y deliberaciones que encuadran la adopción de decisiones (dispositivo deliberativo); la que concierne la puesta en marcha de una específica dinámica de representación de lo social en el espacio de la política (la participación como aumento de representación) y, por último, aquella que remite a la participación directa de la ciudadanía, con voz y voto, en la toma de decisiones locales. Para ponerlo en términos muy simples, la silla vacía prefigura entonces la posible conjunción de la participación como deliberación, como representación y como intervención directa de los ciudadanos con poder decisonal. Esta participación directa, con el recurso al voto, acercaría la Silla Vacía al universo de los MDD.

El artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana —donde se condensa el mayor desarrollo normativo sobre la SV— hace

²⁶ Es el caso de Cuenca, la tercera ciudad más grande del país, donde el gobierno municipal expidió una ordenanza temporal para procesar las múltiples demandas ciudadanas de participación en la silla vacía.

explícito el procedimiento de activación y uso de tal mecanismo y se centra en el problema de cómo configurar la participación directa y la representación de la sociedad civil en los nuevos espacios políticos locales:

a) Sobre la delegación ciudadana: En *las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés* de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los GAD.

b) Sobre las sesiones del concejo local. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

c) Sobre los derechos de los delegados ciudadanos. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con *voz y voto*.

d) Sobre conflictos entre delegados. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, *se establecerá un mecanismo para consensuar su voto*. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno en el tiempo determinado en la sesión, sólo serán escuchadas sin voto. Tal regulación se complementa con una disposición del Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) que establece que:

e) Sobre la rendición de cuentas. “Las personas que participen con voto *serán responsables administrativa, civil y penalmente*” (artículo 311).

La norma insiste, por otra parte, que el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la regulación establecida en cada *gobierno autónomo descentralizado*.

Luego de dos años de la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, más de 50% de los municipios del país (224) tienen ya sus propias ordenanzas para regular el funcionamiento de la SV. Ello ha dinamizado su uso por parte de la ciudadanía y las organizaciones sociales según las temáticas que les incumben a nivel local. Tal mecanismo abre el espacio político para una

suerte de *representante ciudadano* con relativa capacidad de influenciar, de modo directo, en los procesos de toma de decisiones públicas que se adoptan en el curso de las deliberaciones de los concejos locales.

La progresiva institucionalización de ese mecanismo está atravesada, no obstante, por una heterogeneidad de diseños institucionales que encaminan diversas vías de componer la representación de la sociedad civil para el uso de tal mecanismo de participación directa. De diversos modos ello instaura un escenario en que “se-mirrepresentantes ciudadanos” coexisten, en la estructura decisional del gobierno local, con los representantes de los partidos o movimientos políticos a los concejos locales —en el Ecuador se los denomina “concejales”—. En torno a los criterios y procedimientos para configurar, y legitimar, dicha representación “propia” de la ciudadanía se ha abierto una prolífica corriente de innovación institucional que contesta, traduce y re-significa las regulaciones nacionales según los contextos de la política territorial y de acuerdo a las específicas experiencias participativas previas (o a su misma ausencia).

La construcción de una representación *oficial* de los ciudadanos y de las organizaciones sociales ha incentivado la emergencia de disputas al interior mismo de los actores de la sociedad civil respecto a la legitimidad de sus específicos espacios como origen de la designación de representantes a la Silla Vacía. Así, se esbozan diversos órdenes de justificación política para priorizar, como fuente de la autorización popular, a las organizaciones sociales por sobre los colectivos y los ciudadanos (a título individual) o viceversa; se discute la idoneidad democrática de la representatividad de los territorios por sobre aquella que apunta a la representación de problemas o de sectores, o viceversa; y se confrontan visiones sobre el poder relativo de los “nuevos” representantes (otorgar o no derecho a voto en cualquier tipo de debate) así como

acerca del estatus mismo de dicha representación (parcial, temporal, circunstancial, fija, rotativa, etcétera).²⁷

Este campo de disputa y recreación institucional se centra, en lo fundamental, en las vías de experimentación con que los sistemas de poder local encaran el desafío de regular la representación de la sociedad civil en los espacios participativos —en este caso, la Silla Vacía— atravesados por el imperativo de generar delegados o representantes ciudadanos que “actúan en lugar de”, para retomar la fórmula clásica de H. Pitkin (1967). Si la cesión de soberanía aparece como un elemento constitutivo de todas las formas de participación democrática, incluso de aquellas que se emplazan como las fórmulas más directas de implicación ciudadana en la vida pública, la cuestión que debe ser despejada, a nivel teórico y empírico, concierne a las específicas formas políticas y procedimentales con que tales innovadores procesos de delegación invisten de legitimidad democrática a la participación directa de los ciudadanos en el orden político.

V. CONCLUSIONES BREVES

El examen de diversos MDD en el Ecuador posconstitucional permite constatar la existencia de un movimiento global hacia el uso de todos los MDD estipulados en la carta magna. Destacan al respecto la primera consulta popular de iniciativa ciudadana así como las primeras revocatorias de mandato en la historia democrática del país. De otro lado, una de las 57 leyes aprobadas por el Legislativo entre 2009 y 2012 estuvo atravesada por un proyecto legislativo presentado a través de iniciativa popular. Todo ello dibuja un escenario altamente distinto a la inercia de la DD en el periodo posterior a la Constitución de 1998. La flexibilidad de las condiciones institucionales que habilitan el uso de los diversos MDD —siempre en relación con los marcos normativos deriva-

²⁷ Para una primera indagación sobre la variedad institucional en los diseños locales de la Silla Vacía y las controversias generadas en su torno, véase Ramírez Gallegos, F. y Espinosa, A. (2013).

dos de las reformas constitucionales de 1998— habría incidido largamente en su intenso uso por parte de diversos actores sociales y políticos.

En medio de este escenario, no obstante, los poderes constituidos ya han conseguido desacelerar el dinamismo de la DD por medio de reformas normativas que, como en el caso de las aplicadas al procedimiento de la revocatoria del mandato, colocan mayores filtros institucionales a las demandas ciudadanas que interpelan el mandato de los electos. Igual cosa se puede intuir —aun si esto último requiere mayor estudio— del modo en que el Parlamento ha procesado las iniciativas populares licuándolas con otros proyectos de ley presentados por los propios legisladores u otras agencias y funciones del Estado.

En cualquier caso, el activo recurso a los MDD llama la atención en medio de la continuidad de las tendencias a un bajo nivel de participación ciudadana en otras arenas de movilización social (participación asociativa, participación en interfaces socioestatales, participación en protestas, entre otras). Amén de los entornos institucionales que, en el presente, vuelven a los MDD más disponibles para la acción directa de la ciudadanía es necesario hacia futuro indagar en otro conjunto de factores que explican su mayor dinamismo en relación con el ciclo político anterior (1998-2007).

Dicho dinamismo no puede, sin embargo, ser confundido con un uso extensivo de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional. El recurso a tales mecanismos está lejos de constituirse en una herramienta de acción política que se coloca en el centro de las estrategias de incidencia y participación de ciudadanos y colectivos a la hora de procurar cierta influencia política en el seno de las instituciones democráticas. Así, en el ciclo político (2007-2012) abierto con el acceso de la Revolución Ciudadana al poder, el conflicto social y la protesta se colocan aún como las principales formas de acción directa de la sociedad civil en su interpelación a la política instituida: en dicho periodo el comportamiento del conflicto estaría marcado por un salto abrupto de un promedio de 380 episodios de conflictividad entre 2007 y

2009 —años del funcionamiento de la Asamblea Constituyente— a más de 792 entre 2010 y 2012, también en promedio.²⁸ Se trata de los años de mayor conflictividad en la última década.

La vía de la conflictividad y no de aquella ligada a la participación ciudadana institucionalizada —por vías directas, deliberativas, corporativas u otras— puede, a futuro, estabilizarse en la medida en que se mantengan las tendencias a una baja interlocución con la sociedad civil de parte de la Revolución Ciudadana. Luego de las elecciones de febrero de 2013, esta última acrecienta su anclaje popular y su legitimidad más allá de la figura del liderazgo presidencial —reelecto por segunda vez sin necesidad de *ballotage* y con más de 50% del total de votos— y la proyecta hacia la legislatura, donde el bloque oficialista controla más de dos tercios de la representación (en el ciclo 2009-2013 no tuvo mayoría parlamentaria). Semejante configuración del poder político puede desincentivar el uso de los MDD, sobre todo, en el nivel nacional y trasladar su relativo dinamismo hacia lo local. En tal ámbito de gobierno cabe prestar atención al modo en que se desenvolverán los nuevos mecanismos de participación directa —como la Silla Vacía— y sus vías de experimentación con otras formas de representación de la sociedad civil en los espacios participativos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CÓRDOVA HOLGER, Paúl. 2012. *La revocatoria de mandato entre voluntad popular o institucional: un mecanismo de democracia semidirecta con derechos en conflicto*, Quito, COINCIDE, Foro de Educación Ciudadana, ISPI, UCE, Colectivo Participación Real Ya.

LISSIDINI, A. et al. (coords.). 2008. *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.

²⁸ Véase el registro de la conflictividad social publicado por la revista *Ecuador Debate*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Dicho registro se publica regularmente por cuatrimestres como parte de la sección de análisis de coyuntura de la revista.

- MORALES, J. P. 2008. “Los nuevos horizontes de la participación”, en ÁVILA, R. (ed.), *Neo-constitucionalismo y sociedad*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ORTIZ, S. 2008. “La participación entre dos asambleas constituyentes: políticas y procesos participativos en Ecuador en el periodo 1998-2008”, ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del CLAD/Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- PITKIN, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. 2010. “Participación, desconfianza política y transformación estatal: la innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008”, en VV.AA., *El Estado de la nación, Informe 0*, Quito, PUCE-FLACSO-CSE-Unicef.
- RAMÍREZ GALLEGOS, F. y ESPINOZA, Alejandra. 2013. “Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito post-constitucional del Ecuador”, *Revista Cuadernos del CENDES*, núm. 81, septiembre-diciembre de 2013.
- WELP, Y. y SERDULT, U. 2011. “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”, en WELP, Y. y WHITEHEAD, L. (comps.). 2011. *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, FLACSO-C2D-University of Oxford.

VENEZUELA: DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AL ESTADO COMUNAL¹

Margarita LÓPEZ MAYA

I. INTRODUCCIÓN

La participación del pueblo organizado para tomar decisiones políticas y asumir las más disímiles tareas públicas ha poseído una irresistible atracción para los venezolanos y venezolanas desde hace varias décadas. Devino para algunos actores sociopolíticos en objetivo político de sus luchas desde los años ochenta del siglo pasado, cuando la crisis del proyecto modernizador y democratizador de la sociedad entró en crisis. Ese proyecto, orientado en lo económico por el modelo industrialista cepalista debía apoyarse inicialmente en los abundantes recursos del ingreso fiscal petrolero, para luego “despegar” con una dinámica endógena. Por otra parte, desde 1958, el modelo de desarrollo fue combinado con un modelo hegemónico, construido por la alianza de una diversidad de actores e intereses, y liderado por el partido Acción Democrática (AD), que tuvo como norte consolidar una democracia de instituciones representativas liberales, que llevarían a los venezolanos a la igualdad social y una ciudadanía plena.

Pero en la medida en que el desarrollo industrializador se agotaba sin alcanzar sus fines más importantes, la sociedad comenzó

¹ Ponencia presentada en el Foro Democracia Directa, celebrado del 12 al 16 de noviembre de 2012 en Montevideo, Uruguay. Está apoyada casi íntegramente en el libro *Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos (1999-2010)* (López Maya, 2011). Sus apoyos bibliográficos, documentales, audiovisuales, entrevistas y encuestas pueden consultarse allí. Sólo se citarán fuentes cuando no estuvieren recogidas en ese libro.

a cuestionar el modelo y los arreglos hegemónicos. A mediados de los ochenta se fue visibilizando en el discurso y la práctica política la idea de que los problemas podrían ser superados profundizando la naturaleza del régimen democrático, es decir, ampliando los mecanismos de consulta y participación popular para encontrar tanto un desarrollo económico que cumpliera las postergadas promesas de crecimiento, igualdad y justicia social; como un orden político que superara las crecientes debilidades que exponía una democracia confiscada por los partidos políticos y sus intereses particulares.

Participación, empoderamiento, poder popular, ciudadanía plena, democracia sustantiva, son algunas de las nominaciones que circulaban en el debate político venezolano en las últimas décadas del siglo XX. Todas ellas buscaban atrapar la idea de una democracia más dinámica y profunda, que recuperase el crecimiento económico perdido y cumpliera las promesas de justicia social, igualdad y ciudadanía. La participación fue emergiendo como idea matriz, como instrumento-panacea en la superación de todos los males. Por eso, cuando en 1999 la Asamblea Nacional Constituyente convocada para reelaborar la carta magna lo incorpora al nuevo texto constitucional como principio moldeador del nuevo régimen y Estado emergente, dándole a la democracia refundada el nombre de Democracia Participativa y Protagónica, no hizo más que cristalizar un principio que ya había acumulado consenso y legitimidad significativas para una parte de la sociedad.

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante CRBV), la participación de los venezolanos se diversificó y se proclamó protagónica. Desde entonces los procesos participativos se extendieron a distintos y disímiles ámbitos, y han venido evolucionando hasta traernos al proyecto político del presidente Hugo Chávez y sus fuerzas “chavistas” de construir un “Estado comunal”.² En este Estado se dejan atrás las

² Si bien las fuerzas que apoyan el liderazgo, las propuestas y el gobierno de Hugo Chávez se identifican con varios nombres: bolivarianos, revolucionarios, socialistas, creemos que el más apropiado hoy en día es “chavistas”, por cuanto

características democrático-liberales que hasta ahora habían marcado nuestro régimen político para orientarse hacia estructuras asociadas al marxismo leninismo del siglo pasado. ¿Cuál es la calidad de la participación en este nuevo Estado? ¿Es más democrático este Estado? ¿Cómo se concibe en él el poder popular?

Estas interrogantes orientan el desarrollo de esta ponencia, presentando información e ideas que puedan aportar en el debate en torno a las propuestas políticas de democracia directa y participativa que hoy se experimentan en América Latina. Hemos dividido la ponencia en las partes siguientes. En primer término desarrollamos cómo la concepción participativa que está contenida en la CRBV fue el resultado de luchas sociales y debates públicos e institucionales desarrolladas en el país, que se nutrieron de diversas fuentes filosófico-políticas, predominando las del pensamiento católico progresista. De ese debate surgió y cristalizó la propuesta de democracia participativa como régimen político, que contendría una combinación de instituciones políticas liberales y mecanismos de democracia directa y participativa. En segundo término, señalamos la evolución legal que se ha venido desarrollando de la concepción de lo participativo, desde la CRBV hasta las recientes leyes que impulsan un Estado comunal, que cambia cualitativamente el enfoque participativo constitucional conduciendo el régimen político en otra dirección. En tercer lugar nos referiremos a ideas y prácticas participativas tal y como las recogimos entre participantes, activistas y funcionarios en una investigación de campo que realizamos entre 2006 y 2010. De allí surgen distancias y complejidades entre la teoría y la práctica participativa. Cerramos con comentarios finales.

lo que les une es el liderazgo personal de Chávez. Por otra parte, la ideología de esos grupos está muy asociada más que a corrientes de pensamiento, a lo que Chávez diga.

II. ORÍGENES

La idea de mejorar la democracia venezolana ampliando la participación a todos los ámbitos de decisión y gestión pública, tal y como quedó consagrada en la CRBV en 1999, tuvo su origen en debates y propuestas que provinieron de muchos actores y espacios de interacción social. Fue nutrido por fuentes filosóficas tanto del pensamiento católico progresista, como del marxista, sobre todo en su vertiente democrática, a partir de álgidos debates de la izquierda venezolana después de la derrota de la lucha armada, que dieron origen a partidos como la Causa Radical (LCR) y el Movimiento Al Socialismo (MAS).

El pensamiento católico progresista, sin embargo, es la influencia más marcada en la CRBV. La carta magna interpreta la participación muy a la manera cristiana, como un instrumento de liberación, un medio para alcanzar una sociedad comunitaria, donde todos serán iguales y felices. El pensamiento social de la Iglesia Católica adquirió fuerza en Venezuela durante los años sesenta, encontrándose y convergiendo con el pensamiento marxista en la creencia de que si todos participan en todo se alcanza una suerte de paraíso en la tierra o emancipación y nacimiento del hombre nuevo. Comunidades eclesiales de base y soviets devinieron aquí en dos utopías parecidas, ambas antiliberales, y como tales, desconfiadas de las instituciones de la democracia representativa.

Los planteamientos de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín (CELAM), celebrada en 1968, después de Concilio Vaticano II, convocada con el propósito de realinear a la Iglesia católica latinoamericana con las nuevas directrices del Concilio, promovió un rol más activo de la iglesia católica en los procesos de cambio social en América Latina. Bajo esta directriz, desde fines de los años sesenta la Iglesia extendió por la región la política de la “opción por los pobres”, se difundieron encíclicas papales, ideas de pensadores católicos franceses, y se promovieron las prácticas participativas expresadas en la teología de la liberación y en los textos de alfabetización de Paulo Freire.

Este pensamiento convulsiona en Venezuela la vida interna del partido socialcristiano COPEI, cuyos jóvenes son atraídos por estas ideas y por el marxismo, rechazan el capitalismo y solicitan ir a un comunitarismo y solidarismo cristiano. Los colegios católicos forman activistas sociales que van junto a sacerdotes y monjas a los barrios a vivir con los pobres y a alfabetizar según la metodología de Paulo Freire, mientras en COPEI, en fecha tan temprana como 1972 —a propósito de un encuentro internacional de demócratacristianos en Caracas— se promueve la democracia “participativa” como una forma de gobierno distinta a la representativa y que la debía de sustituir.

En efecto, en 1972 el Comité Ejecutivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) organizó en Caracas un seminario internacional que se llamó “Hay que reinventar la democracia”, y la ponencia de apertura le correspondió a Luis Herrera Campíns, alto dirigente del COPEI venezolano, y quien cuatro años después, en 1978, ganaría las elecciones a la Presidencia de la República de Venezuela. El título de su ponencia fue “De la democracia representativa a la democracia participativa” (1976: 23-39).

Herrera Campíns centró esta ponencia de apertura en el concepto de la participación, su alcance y su proyección. Consideró que ya se habían dado varias experiencias de participación democrática en Europa, Estados Unidos, Israel y América Latina, de donde se podían sacar evaluaciones y enfatizó en la idea de que la democracia participativa era distinta a la representativa, la perfeccionaba y debía sustituir. Señaló como problemas del entonces modelo representativo en Venezuela, la manera de votar por colores y no candidatos, que reflejaba muy tenuemente la voluntad popular. Otro problema que resaltó tenía que ver con la discusión de una ley cualquiera, que el Ejecutivo debía pasar al Congreso, y que habiendo sido parte del programa electoral del presidente, no se podía aprobar por no tener éste mayoría en el parlamento. Herrera Campíns indicó que algunos países habían tratado de resolver esto por mecanismos de referendo, como forma inmediata de conocer la voluntad popular. También evaluó la participación

como una tendencia mundial. Se refirió a las mujeres que participaban no sólo en el mundo cultural como en el pasado cuando en casa educaban a sus hijos, sino también de manera creciente en el siglo XX en el hecho económico, y dijo que pronto demandarían más participación política. Mencionó a minorías como los negros en Estados Unidos, que demandaban participación en todos los derechos civiles y políticos; los jóvenes, o los pueblos como Vietnam, que habían cambiado las características de la guerra, haciendo que participaran no sólo los militares sino todo el pueblo. Señaló el creciente peso de los trabajadores en la Iglesia Católica, mencionando la encíclica *Mater et magistra* de Juan XXIII, que les reconoció el derecho a la cogestión en sus empresas. Planteó cómo desde después de la Conferencia en Medellín, la Iglesia Católica reclamaba no sólo participar en asuntos religiosos sino en lo social. Herrera Campíns enfatizó que los demócratacristianos querían convertir las experiencias de la participación dispersas por el mundo, en un nuevo modo de vida y de gobierno, un gobierno de democracia participativa (López Maya, 2009).

Por otra parte, para el pensamiento de izquierda, la democracia directa, cuyos emblemas son la Comuna de París y los soviets de la revolución bolchevique, constituye la “verdadera” democracia. Al calor de los procesos de descentralización empujados por la sociedad en los años noventa, partidos marxistas renovados, con vocación democrática, como el MAS y La Causa R, lograron por primera vez posiciones de poder en gobernaciones y alcaldías. Fue en estos espacios donde se comenzaron a ensayar modalidades participativas o de democracia directa a nivel local buscando empoderar a los sectores populares, dándoles inclusión y abriéndoles espacios en la gestión estatal para que cogestionasen con alcaldes y gobernadores servicios públicos. Para algunos, la idea era comenzar un proceso de autogobierno desde abajo. En la experiencia de la Alcaldía Libertador de Caracas, ganada en elecciones locales de 1992 por el partido LCR, se llegó en 1995 a aprobar una ordenanza de gobiernos parroquiales, que permitiría descentralizar aún más la descentralización iniciada en 1988. El proceso

fue revertido al recuperar el partido AD la alcaldía a fines de ese año (López Maya, 2006).

Las ideas participativas desde ambos enfoques se imbricaron y transformaron en un debate institucional que se intensificó en los años ochenta y noventa, cuando estalló y se extendió la crisis social venezolana. Entonces, primero sería la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE), y luego la Comisión Bicameral Especial para la Revisión de la Constitución de 1961 (1989-1992), las que al calor de una creciente movilización popular de calle —y dos golpes de Estado fallidos— darían forma a las propuestas de cambios que la sociedad demandaba y que por aquella época se resumía en el concepto de que para superar los problemas de Venezuela era necesario “más democracia”. Esa democracia de más calidad y profundidad llegaría con la incorporación de procesos de participación y descentralización en el Estado, lo que contribuiría a empoderar a la sociedad y entregarles a los ciudadanos un mayor control sobre los asuntos que determinan sus vidas.

La incorporación de los principios de la descentralización y de la participación en la reformulación del Estado, estuvieron ya planteados en la fallida reforma constitucional de 1992. La idea de incorporar un conjunto de mecanismos de democracia directa como los referendos, las iniciativas legislativas y los cabildos abiertos también fueron incluidos en el proyecto de reforma que no llegó a ser aprobado. De la experiencia de las modalidades participativas practicadas por los gobiernos locales de izquierda, como fueron las mesas técnicas de trabajo, consorcios sociales y asambleas de ciudadanos en las comunidades, se plasmó en la CRBV, en su artículo 62, el concepto según el cual el Estado debe abrir sus espacios para la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos: la “participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su pleno desarrollo individual como colectivo”.

III. EVOLUCIÓN LEGAL DE LA CONCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN

Con la CRBV la participación y la descentralización se incorporaron al texto constitucional estableciendo las bases para hacer más fluida y directa la relación Estado-sociedad. Acorde con la evolución del debate de ideas que se fue dando en el país a lo largo de dos décadas, el Constituyente ideó un nuevo Estado donde se mantuvieron los principios e instituciones de la democracia representativa, pero ahora complementados con mecanismos de democracia directa y participativa. La llamada “democracia participativa y protagónica” emergió en 1999 como un régimen que combinaba democracia representativa con directa y participativa, buscando aprovechar las virtudes de todas estas modalidades democráticas y que sus defectos se neutralizaran por la tensión entre ellas. La carta magna incorporó cuatro tipos de referendos (aprobatorio, consultivo, abrogatorio y revocatorio), iniciativas legislativas, cabildos abiertos, la revocatoria de mandato y la obligación de los cuerpos deliberantes de consultar la formulación de las leyes con los ciudadanos y sus organizaciones. El poder de los ciudadanos y no los partidos emergió como central al régimen político emergente, consagrándose además, en el artículo 62, como derecho y deber la participación “directa, semidirecta e indirecta del pueblo” en la gestión de las políticas públicas.

En las Líneas Generales del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (que equivale a los anteriores Planes de la Nación, en adelante LGDESN 2001), se conceptuó a la participación como el medio propiciador del autodesarrollo de las personas, capaz de inculcar virtudes cívicas como la corresponsabilidad y la solidaridad, e impulsar el *protagonismo* de los ciudadanos. Se consideró que éstos serían los atributos necesarios para que emergiera la sociedad igualitaria, solidaria y democrática que se propugnaba. Según estas LGDESN 2001, el Estado mantendría un rol de actor clave pero ahora actuando como “acompañante” de la sociedad; sería el creador de condiciones que hicieran posible el *empoderamiento* de los ciudadanos; mas el protagonista

no sería él sino la gente que conformará el poder ciudadano (LGDESN, 2001). A través de la creciente participación en la gestión pública de individuos, familias y la sociedad organizada se constituirían los actores transformadores y transformados. Ellos son los protagonistas y no el Estado. Las LGDESN 2001 señalaban que se buscaba a través de la equidad social “sujetos sociales con autonomía en todas las esferas de la vida social”, y restituir y fortalecer lo público como espacio e instrumento de un nuevo poder ciudadano (LGDESN, 2001: 92).

Con este enfoque conceptual comenzó en Venezuela en 1999 la transformación de las estructuras y aparatos del Estado. Durante el primer gobierno del presidente Chávez se abrieron espacios estatales a la participación directa de los ciudadanos y comunidades organizadas siguiendo la conceptualización constitucional. Destacaron entre las primeras innovaciones participativas para la co-gestión de servicios públicos en el nivel local, las mesas técnicas de agua (MTA) y los consejos comunitarios de agua (CCA), los consorcios sociales, devenidos poco después en organizaciones comunitarias autogestionarias (OCAS), y los comités de diverso tipo, como los comités de salud, que se impulsaron en la misión Barrio Adentro. Estas organizaciones comunitarias buscaron la conformación de un denso y autónomo tejido organizativo popular para potenciar condiciones de empoderamiento personal y comunitario.

Lo planteado en la CRBV y en estas primeras organizaciones participativas para la co-gestión de servicios comunitarios básicos fue el fortalecimiento de la sociedad civil, en particular de una sociedad civil “popular”, donde las mayorías empobrecidas y/o excluidas en el pasado de los beneficios de la modernización y la democracia, a través del trabajo co-gestionado con instancias gubernamentales en diversos niveles, fueran adquiriendo atributos de una ciudadanía plena. Las MTA y los CCA, por ejemplo, funcionaban como espacios de encuentro de funcionarios públicos y otros agentes pertinentes a la problemática del servicio de agua potable y servida, con las comunidades organizadas. Si bien muchas de las MTA eran organizaciones inducidas por el gobierno,

se impulsaron dentro de la orientación de respetar y/o fomentar su autonomía. El propósito de estas primeras innovaciones participativas fue resolver problemas de acceso a derechos humanos fundamentales y/o servicios públicos, como pueden ser además del agua, la habilitación física en los barrios, o la salud primaria y preventiva. Se buscó tanto educar en ciudadanía como resolver déficits del Estado haciendo uso de la práctica participativa.

Las primeras formas de participación se regularon por el Código Civil, como corresponde con toda organización de la sociedad civil. Sin embargo, dentro de la experimentación de los primeros años de la democracia participativa, comenzaron también a impulsarse modalidades participativas, que reflejaban concepciones participativas diferentes. Es el caso de los Comités de Tierra Urbana (CTU), pues fueron constituidos y regulados por un decreto presidencial en febrero de 2002, donde no se les dio personalidad jurídica y su forma de participación quedó sujeta a las directrices de la Presidencia de la República.

Los CTU son modalidades participativas que al principio buscaron impulsar la regularización de la tenencia urbana en los barrios populares, confiriéndoles a pobladores el derecho a la propiedad de sus tierras y viviendas. Luego evolucionaron para tomar otro rumbo, luchando por otro tipo de ciudad y abrazando el socialismo chavista en el segundo gobierno del presidente. Pero serían sobre todo los consejos comunales creados por ley en 2006 (en adelante CC), donde comenzó a operarse el cambio conceptual en lo participativo y desde entonces, bajo el nuevo enfoque, una metamorfosis de las modalidades de organización comunitaria. En el segundo gobierno del presidente Chávez, a través de la evolución legal del CC, puede seguirse la transformación que se fue desarrollando de la democracia participativa de la CRBV, al “socialismo del siglo XXI”. En leyes aprobadas a partir de 2009, los CC y la modalidad de las comunas son parte de un nuevo Poder Popular del Estado, dependientes de las decisiones y recursos de un gobierno recentralizado y un presidente que ha concentrado recursos y atribuciones, que en la CRBV pertenecían a otros poderes públicos y a otros niveles de gobierno. Esta evolución legal

viene desembocando en la emergencia de un Estado paralelo al constitucional, que es el Estado comunal. Veamos brevemente la evolución:

1. Los CC aparecieron por primera vez en 2002 en la Ley Especial de los Consejos Locales de Planificación Pública (LECLPP). Eran parte de la planificación local participativa, descentralizada y desconcentrada y debían ser promovidas por el Consejo Local de Planificación Pública, pero no como parte del Estado sino como espacios de la sociedad civil (LECLPP, 2002, artículo 8). Tenían por funciones

convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública.

2. Al aprobarse la primera Ley de los Consejos Comunales en abril de 2006 (LCC), se les definió como “instancias de participación, articulación e integración” entre las diversas organizaciones sociales que hacen vida en la comunidad (artículo 2). En esta Ley, los CC se desvincularon del municipio, se les quitaron sus funciones planificadoras, no tenían injerencia en la formulación de políticas sino sólo en la gestión, la supervisión y el control; así, pasaron a relacionarse directamente con el presidente de la República, quien a través de una Comisión Presidencial del Poder Popular compuesta con miembros directamente designados por él, revisarían los proyectos comunitarios y aprobarían los recursos para éstos. En esta Ley, los CC mostraron un estatus legal ambiguo, porque eran y no eran Estado. No seguían, por ejemplo, las regulaciones del Código Civil, que son las elaboradas para las organizaciones de la sociedad civil, sino las de esta ley *ad hoc*, que las regulaba en todo (con cuántas familias se pueden constituir, cómo convocar sus asambleas,

- cómo votar en ellas, registrarse en la vicepresidencia, etcétera). Cumplían, en cierta forma, funciones como empleados del gobierno central.
3. En el primer año del segundo gobierno del presidente (2007), los CC quedaron incorporados al proyecto del socialismo del siglo XXI. Están presentes en los lineamientos presidenciales dados en diciembre de 2006, conocidos como “los cinco motores de la revolución”, donde aparecieron dentro del quinto motor “la explosión del Poder Popular”, y en la propuesta de reforma constitucional de 2007, donde aparecieron como “células primarias” del nuevo modelo socialista de Estado, formando parte de un nuevo poder público, el “Poder Popular”. Según la propuesta de Chávez, este poder no nacería del sufragio universal directo y secreto, “ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados con base de la población” (propuesta de reforma al artículo 136 de la CRBV). Estas propuestas para conducir al país al socialismo del siglo XXI fueron rechazadas en referendo popular en diciembre de 2007. Sin embargo, y contradiciendo el texto constitucional, que señala que reformas rechazadas no pueden volver a presentarse en el mismo periodo constitucional, el presidente fue aprobando los contenidos rechazados. Para ello ha usado de facultades habilitantes aprobadas para él por la Asamblea Nacional, o a través de leyes aprobadas por dicha Asamblea, la cual el presidente controló de manera casi total hasta diciembre de 2010.
 4. En enero de 2009, al iniciarse la campaña por el referendo a una enmienda constitucional propuesta por el presidente para remover los obstáculos constitucionales que impedían su reelección indefinida, así como de todos los cargos de elección popular, la ministra del Poder Popular para la Participación Social, en cadena nacional de radio y televisión, llamó a los CC a incorporarse a la campaña por el SÍ apoyando al partido del presidente, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Con ello, los CC comenzaron a ser

conceptualizados oficialmente como brazos del partido de Chávez con propósitos de movilización política en tiempos electorales.

5. A fines de ese mismo año, se aprobó una nueva ley, la Ley Orgánica de los CC (LOCC), donde se ratifica que los CC son instancias en todo reguladas por el gobierno central, y se explicita como sus propósitos construir un “modelo de sociedad socialista” (artículo 2). Se les añaden funciones militares (colaborar con las milicias bolivarianas en la defensa de la soberanía nacional), productivas, incentivando la propiedad social, y vuelven a incorporarse funciones planificadoras, pero dentro de una planificación ahora no participativa sino fuertemente centralizada en el Ejecutivo Nacional, que es quien establece las políticas estratégicas, planes y programas que éstos gestionarán.
6. En la LOCC, los CC también pasaron a ser sujetos de un proceso de desconcentración administrativa junto con la figura de las “comunas”. Se establece que los CC y las comunas tienen prioridad sobre los municipios y las entidades federales, que son las instancias reconocidas como parte de la administración descentralizada del Estado por la CRBV como entes sujetos a la transferencia de recursos y servicios públicos.
7. En la Ley del Consejo Federal de Gobierno (LCFG) de marzo de 2010 los CC y las comunas pasaron a formar parte de las “organizaciones de base del Poder Popular”, fijándoles el Ejecutivo Nacional objetivos de planificación. En esa ley se crearon las Regiones Federales de Desarrollo (RFD) cuyas autoridades son designadas por el presidente y son las que dirigen los procesos de planificación y transferencia de competencias a los CC y comunas (LCFG, artículo 2).
8. Se ratifica en la Ley Orgánica de las Comunas, aprobada en diciembre de 2010 (LOC), que los CC y las comunas tienen prioridad sobre los municipios y los estados en la transferencia de servicios y recursos y no necesitan obedecer la te-

territorialidad asentada en la CRBV. Aparecen como parte de un nuevo “Estado comunal” que comienza a dibujarse. Ese Estado comunal fue definido en esta Ley como un “espacio socialista”, y tiene a las comunas como la unidad primaria de la sociedad socialista, aunque no al municipio. Toda organización comunitaria debe regirse por la LOC, es decir, debe construir el modelo socialista (LOC, artículo 10). Las comunas pueden constituir ciudades comunales y federaciones comunales, cuyas características serán determinadas por el gobierno nacional.

9. Este Estado comunal es un Estado no liberal, donde las designaciones y decisiones se originan en asambleas. Donde la representación electa por sufragio universal, directo y secreto es sustituida por la figura de las vocerías. Los voceros o voceras son personas sin libertades de conciencia, designadas y revocables por la asamblea.

Así, después de 11 años de transformaciones se fue arribando a una situación contradictoria. En vez de alcanzar una mayor descentralización del poder del Estado, para dar paso al fortalecimiento de la sociedad, al empoderamiento de las organizaciones populares, y a la ciudadanía plena de las personas, Venezuela avanza hacia la recentralización del Petroestado, el fortalecimiento de éste frente a la sociedad y el uso direccionado desde arriba de las organizaciones comunitarias para los fines “socialistas” del proyecto político del presidente y sus fuerzas socio-políticas, un proyecto que fue rechazado por los venezolanos en diciembre de 2007 mediante el mecanismo de democracia directa del referendo constitucional.

IV. IDEAS Y PERCEPCIONES DE LA PARTICIPACIÓN ENTRE PARTICIPANTES

Simultáneamente con esta evolución que va sufriendo la concepción de la participación desde las directrices del Estado, des-

de 2006 iniciamos una investigación en Caracas a fin de conocer cómo se desarrollaban las prácticas participativas en las comunidades barriales, y cuáles eran las percepciones que sobre estas prácticas tenían los actores involucrados en ellas, es decir, los participantes de un grupo de innovaciones participativas que fuimos seleccionando y que fueron: MTA, CCA, OCAS, CTU y CC. Entre los participantes incluimos tanto a miembros de las innovaciones como a funcionarios y activistas comprometidos con las mismas. Nuestra investigación contó en sus primeros años con un equipo internacional, coordinado por el Centro Internacional de Estudios para la Participación de la Universidad de Bradford en Inglaterra, que realizaba trabajo de campo similar en Medellín, Porto Alegre, Manchester, Bradford y Caracas. En ese espacio se construyeron los instrumentos teóricos y metodológicos que se aplicaron en los estudios de caso caraqueños. La indagación giró en torno a tres tópicos: ¿mejoraban estas nuevas modalidades participativas la calidad de vida de los pobres? ¿Fortalecían los atributos de autonomía y empoderamiento de sus organizaciones? ¿Profundizaban las condiciones para una mayor democracia? En lo que sigue compartiré algunos de los principales hallazgos con la finalidad de completar esta visión general de la evolución que viene sufriendo la participación en nuestro país. Señalaré así mismo, algunos de los hallazgos que a nivel nacional han arrojado las encuestas realizadas por la Fundación Centro Gumilla desde 2007.

Los diversos funcionarios públicos dedicados a desarrollar con las comunidades organizadas las modalidades participativas (algunos de ellos venían del activismo social de varias décadas atrás), señalan que así como las innovaciones participativas tipo MTA y OCAS, estaban conceptuadas para que la gente al participar fuera adquiriendo destrezas que los llevara a ser ciudadanos más completos, en el caso de los CC se trataba de potenciar las dinámicas de organización y movilización generadas desde abajo, proporcionando una instancia intermedia, articuladora y coordinadora de esas organizaciones de base. Inicialmente se concibió que los CC fueran un segundo nivel organizativo, lo que hacía fal-

ta dada la proliferación de organizaciones de base y la experimentación de prácticas participativas para las más diversas necesidades de quienes padecían pobreza y/o exclusión social. La fuerte dinámica participativa se generó en los primeros años de Chávez; se expresaba en entusiasmo y continuo aumento de tejido organizativo, lo que necesitaba coordinarse en su nivel micro y servir de base para la planificación participativa y el autogobierno.

Según estos entrevistados, los CC seguían la lógica del Estado de la democracia participativa, es decir, fortalecían procesos de descentralización del poder y desconcentración de los servicios. Los entrevistados con relación a la primera ley de CC, si bien dejaban asomar algunas de las debilidades de dicho instrumento, tendieron a legitimar la separación que allí se hizo del CC de la instancia municipal y su vinculación con el presidente, alegando que el gobierno local no se adecuaba con la suficiente rapidez a los cambios, reproduciendo las trabas burocráticas, el clientelismo y la corrupción de la tradicional cultura venezolana. Muchos de ellos no compartían valoraciones positivas hacia los principios e instituciones de la democracia representativa, por lo que no parecía perturbarlos la ausencia de ciertas prácticas como el pluralismo o elecciones universales para estas innovaciones.

Entre los participantes hay, por supuesto, mucha variedad de percepciones, pero en líneas generales valoraron positivamente la participación.³ Esta alta valoración coincide con hallazgos de las encuestas de la Fundación Centro Gumilla, que se realizaron entre 2008 y 2009. Entre los entrevistados que participaban en MTA y OCAS fue bastante generalizado afirmar que si la inno-

³ Los participantes entrevistados —adultos, la mayoría mujeres— pertenecieron a diversas innovaciones participativas (MTA, CCA, OCAS, CTU y CC), seleccionadas como estudios de caso en nuestro proyecto de investigación desarrollado entre 2006 y 2010 en la ciudad de Caracas. La metodología de la investigación puede verse en López Maya (2011). Las comunidades populares escogidas se ubicaron en diversas parroquias de la ciudad (Petare, La Vega, Catria, San Pedro). Las entrevistas fueron semi-estructuradas, usándose el principio de saturación en cada estudio de caso para alcanzar la mayor representatividad posible. Se decidió el anonimato de los entrevistados para hacerles sentir más cómodos al responder.

vación participativa funciona de manera estable y consigue recursos y apoyos técnicos, la comunidad mejora su calidad de vida y eso estimula a seguir participando. Sin embargo reconocieron muchos obstáculos para tener éxito: apatía y desconfianza de las comunidades hacia quienes hacen trabajo comunitario, falta de formación para las tareas, tardíos y escasos apoyos del gobierno, la violencia y pobreza de los vecinos. Y preguntados sobre los CC tendieron a ser escépticos sobre sus bondades. Los que participaron en OCAS percibían la tendencia a la cooptación de los CC con fines proselitistas como muy negativo, mientras otros, sobre todo nuestros entrevistados de la MTA, comentaban lo engorroso de los procedimientos para organizar un CC y luego para encontrar apoyos en la formulación de sus proyectos.

En nuestras entrevistas directamente relacionadas con CC ya operando, sus participantes tendieron a percibirlos como organizaciones impulsadas por el gobierno de Chávez donde pueden conseguir recursos para resolver déficits de servicios e infraestructura. En ese sentido los percibían de manera positiva. También se tendió a reconocer, que más que fortalecer, integrando y coordinado otras organizaciones de la comunidad, los CC debilitan a éstas, porque desde que comenzaron a constituirse los recursos públicos se fueron canalizando hacia los CC y secándose para otras innovaciones. Algunos reconocieron más y mejores relaciones entre el CC y el gobierno, que de los CC con la comunidad, un hallazgo también presente en las encuestas del Gumilla a nivel nacional y que es hasta cierto punto lógico ya que dependen no de la comunidad sino del gobierno.

Si bien la gente participa en estas innovaciones, y sobre todo en sus inicios la participación de la comunidad puede ser nutrida, en nuestras entrevistas a participantes y activistas en general, hay la conciencia de que la participación masiva es un objetivo muy difícil de conseguir, las compensaciones o satisfacciones individuales que cada quien obtiene no son muchas, más bien son más las dificultades y no hay reconocimiento de la comunidad para quienes participan de manera desprendida y honesta. La mayoría, al preguntársele por qué seguían entonces participando, respon-

dían que en ellos era por vocación, les gustaba y sacaban de ello satisfacción personal, otros para conseguir la solución a sus necesidades.

De nuestras entrevistas cabe resaltar datos que permiten apreciar la participación en la práctica cotidiana. Preguntados sobre cómo nace y funciona la modalidad del CC en particular, son representativas las respuestas que aluden a una motivación de gente en la comunidad, usualmente un grupo de vecinos, muchas veces activistas de otras modalidades participativas o activistas desde siempre, que se reúnen, compran y estudian la ley de CC, se mueven para llenar los requisitos y convocan a una primera asamblea de su comunidad, como lo indica la ley. Esa asamblea suele ser concurrida, la comunidad se entusiasma, asiste y participa. Muchos se anotan para trabajar. Sin embargo, pasado el primer entusiasmo, la participación decrece y un CC suele trabajar con un grupo reducido de personas, ocho a 12 de manera permanente. Esto también es común en las entrevistas realizadas a los miembros de las otras organizaciones participativas previas. Muchas de las personas que sostienen el trabajo de los CC son mujeres, en Caracas son la inmensa mayoría. Los CC enfrentan muchos obstáculos, los que más se señalan son: ineficiencia gubernamental, trabas burocráticas, apatía de la comunidad, corrupción de miembros del CC, violencia del barrio. Sin embargo, si los recursos bajan el CC sobrevive y sigue trabajando.

V. COMENTARIOS FINALES

Inicialmente la participación y las innovaciones participativas fueron concebidas para promover organización comunitaria autónoma, considerada necesaria como el tejido social que soportaría un régimen político de democracia más incluyente y sustantiva que el representativo anterior con unos ciudadanos más conscientes de sus derechos y deberes, responsables y solidarios. MTA, OCAS y diversos comités impulsados por iniciativa estatal se orientaron en esa dirección, buscando generar entre los sectores

pobres una dinámica de movilización, organización y politización desde abajo, condiciones para el empoderamiento ciudadano y comunitario. Hacia 2006, esta exitosa estrategia se expresaba en un variopinto y creciente mundo de organizaciones populares, que ameritaba de instancias de coordinación y fortalecimiento para proseguir el rumbo del empoderamiento de los ciudadanos, de sus comunidades y de la sociedad.

En 2006, la Asamblea Nacional aprobó una ley de CC, que si bien se ajustaba a la búsqueda de un espacio de “articulación” para fortalecer la dinámica desde abajo, reflejó en algunos de sus artículos cambios en la forma de concebir el camino hacia el empoderamiento popular. En dicha ley el potencial de autonomía de los CC nació debilitado al normarlos en todo y al vincularlo directamente al presidente de la República, que aprobará personalmente sus recursos a través de una “Comisión Presidencial”. La tendencia a la sujeción de los CC al gobierno central quedó fortalecida aún más en la LOCC de 2009, al imponerles sin consulta la construcción del modelo socialista propugnado por Chávez en su segundo gobierno, un modelo de carácter estatista, recentralizador y concentrador de poder en su figura. La evolución continuó cuando en leyes aprobadas en 2010 los CC pasaron a formar parte de las comunas, una instancia territorial inexistente en la CRBV y considerada en la LOC de 2010 como la célula primaria de un emergente Estado comunal.

En el Estado comunal, los CC por ley no formulan sino sólo gestionan servicios públicos, operan planes y proyectos dictados por el gobierno central, deben crear unidades socioproductivas de propiedad social y colaboran con las milicias bolivarianas en la defensa de la soberanía nacional. En este enfoque son organizaciones del Estado que reciben instrucciones y recursos de éste para gestionar los servicios públicos en sus comunidades. Chávez, como presidente y cabeza del Ejecutivo nacional, distribuiría a los CC y comunas los recursos provenientes del ingreso fiscal petrolero dándoles prioridad sobre las instancias territoriales contempladas en la CRBV, es decir, sobre entidades federales y alcaldías, cuyas autoridades son electas mediante sufragio uni-

versal, poniendo en marcha sobre esta nueva estructura del Estado un proceso de desconcentración de servicios que no contempla descentralización política. Los CC también se desdoblan en células políticas del PSUV en tiempos electorales como ha sucedido desde 2009 hasta hoy, en particular en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, cuando fueron movilizados para actividades proselitistas del candidato-presidente.

La tendencia en el socialismo chavista es a que las organizaciones comunitarias se constituyan en parte del aparato estatal. El Estado comunal está concebido a la manera leninista, verticalmente de arriba hacia abajo, sin representación, pluralismo ni división de poderes. Pero también en virtud de la distribución de ingreso fiscal petrolero que se reparte a través de las redes de los consejos y comunas, la estructura comunal emergente funciona como una vasta red clientelar, donde el Estado otorga recursos a través de un relacionamiento directo con el presidente, y exige en reciprocidad lealtad política.

Estos desarrollos ponen en duda la calidad democrática del Estado emergente y la potencialidad de empoderamiento y ciudadanía que puedan desarrollarse a través de este modelo de los CC y comunas. Sin embargo, estas organizaciones y el Estado comunal gozan de importante valoración positiva en las comunidades barriales, porque es una manera de solucionar problemas de servicios y/o derechos de los que están muy urgidos los pobres. Cuando un CC ha logrado registrarse y sus proyectos aprobarse y recibir recursos, los participantes aseguran que hay un aumento en la calidad de vida del barrio, y que el autodesarrollo personal y comunitario se fortalece. Del autodesarrollo personal surgen nuevos líderes comunitarios y políticos. La mejora del acceso a servicios públicos estimula más participación para otros proyectos. Hay sentimientos de inclusión y percepción de un Estado-gobierno más incluyente y democrático. Estas percepciones apuntan a tendencias que potenciarían en principio el empoderamiento y atributos de ciudadanía.

Sin embargo, los CC también exhiben varias debilidades, que van en la dirección contraria. La tendencia a polarizarlas políti-

camente, exigiéndoles adscripción al chavismo, impide a las autoridades locales, regionales y nacionales trabajar juntos cuando provienen de partidos opuestos. En ese contexto los CC pierden eficacia para solucionar los problemas de la comunidad. La tendencia se exagera cuando el Estado-gobierno-PSUV los utiliza para movilizar política y electoralmente a los pobres, con lo que los cooptan perdiendo capacidad de autonomía. Los fuertes vínculos con el liderazgo personalista de Chávez apuntan más en esa dirección, fortaleciendo la cultura clientelar y paternalista del pasado, debilitando las posibilidades de empoderamiento y de creación de una sociedad fuerte frente al Petroestado y sus burocracias. Los obstáculos para el desarrollo de atributos de ciudadanía plena se hacen poderosos, imponiéndose una dinámica direccionada desde arriba que trae como resultado la vuelta a una ciudadanía limitada como la del pasado, que no fue la aspiración de la democracia participativa de la CRBV.

El Estado comunal emergente desecha instituciones políticas de la democracia liberal, como el sufragio universal, directo y secreto, el pluralismo, la alternancia en el poder y la independencia y autonomía de los poderes públicos, mostrando importantes tendencias autoritarias. Éstas entran en tensión y contradicción con las dinámicas movilizadoras y organizativas que se generaron bajo la concepción participativa prevaleciente en el primer gobierno de Chávez. Aunque el resultado de este choque de tendencias contradictorias es incierto, tratándose de un Petroestado poderoso y rico, unido a sectores sociales pobres y llenos de necesidades, tiende a predominar la cooptación, perdiéndose en el camino las expectativas que este cambio de proyecto y élites despertó para muchos en sus comienzos.

VI. EPÍLOGO

El 7 de octubre de 2012, Hugo Chávez Frías ganó el derecho a un tercer mandato de seis años. Con su triunfo electoral se legitimó también su propuesta de un nuevo modelo de Estado, el

Estado comunal, como parte de su denominado “socialismo del siglo XXI”. El presidente-candidato triunfó sobre su contendiente Henrique Capriles Radonski, respaldado por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), con un total de 8’185,120 votos, que representaron el 55.01% de los votos válidos. Capriles recogió el 44.31% de las preferencias, con 6’583,426 votos. Una diferencia de casi 11 puntos entre ambos, bastante menor a los resultados de 2006 cuando entre Chávez y su opositor la brecha fue de 26%. Los electores, al igual que en 2006, votaron de manera extremadamente polarizada, los otros cuatro candidatos representaron menos del 1% de los votos válidos (CNE, 2012). En general, se trató de una contienda electoral en la que el principio de la equidad no fue garantizado por las instituciones responsables de ello, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, se cumplió con el derecho a la pulcritud y transparencia en los resultados y con el secreto del voto y la voluntad de los electores.⁴

Este proceso electoral puso de manifiesto un conjunto de rasgos que venían evidenciándose en eventos anteriores, pero que dados su nitidez y crudeza esta vez pueden señalarse como constitutivos del modelo de democracia emergente en el país, que lo distancian del modelo clásico liberal. El uso de recursos públicos como transportes, locales, medios de comunicación, fondos, por parte del candidato-presidente y su partido, fueron visibles, abundantes y frecuentes. Las cadenas presidenciales fueron cuatro veces más numerosas que en 2006, sumaron un total de 43 horas 17 minutos, garantizándole a Chávez, por esta vía, una presencia diaria promedio de 29 minutos en los tres meses de campaña. El reglamento electoral sólo permitía tres minutos para los candidatos, minutos que usó Capriles, y también, por supuesto y adicionalmente, el presidente. También se exacerbaron en la campaña de Chávez las relaciones paternalistas y clientelares con una parte de la población, canalizadas a través de las redes organizativas como los consejos comunales, comunas y misiones, lo que junto con la presencia permanente en los medios forman mecanismos

⁴ Tomado de López Maya y Lander (2012).

importantes de relación de Chávez con sus bases. En un contexto de bonanza fiscal por los elevados precios del petróleo, el reparto de bienes a través de misiones, especialmente las llamadas “grandes misiones” impulsadas desde 2011, fueron centrales en la campaña del candidato-presidente y posiblemente decisivas para su triunfo. Destacaron la Gran Misión Vivienda, lanzada en 2011, destinada a solucionar el agudo problema de la falta de viviendas en los sectores populares; la Gran Misión en Amor Mayor presentada ese diciembre, dirigida a otorgar pensiones a personas de la tercera edad que no habían cotizado para ello; la Misión Mi Casa Bien Equipada, cuyo propósito fue vender a precios subsidiados enseres y electrodomésticos y la Gran Misión Hijos e Hijas de Venezuela, para entregar ayudas monetarias a madres adolescentes o jefas de hogar, o con hijos discapacitados. Esta forma de hacer campaña hizo que el desbalance entre los candidatos fuese notable, aunque su influencia en los resultados finales resulta difícil de evaluar. La notoria inequidad en el proceso electoral pareció ser aceptada por la sociedad en su conjunto, si nos atenemos a la masiva participación en la jornada electoral —alcanzó 80.52%— y al reconocimiento pleno de sus resultados.

Gracias a una práctica populista recurrente a lo largo de 14 años, en Venezuela se avanza sin pausa en el debilitamiento y destrucción de la institucionalidad democrática-liberal construida en el pasado y aún presente en la Constitución de 1999. Sin embargo, a la luz de estos resultados, caben algunas dudas sobre la real posibilidad del chavismo de imponer un régimen socialista de Estado comunal, hecho a la medida del líder. Pese al uso prolífico de los símbolos y mecanismos populistas que el chavismo ha venido consolidando a lo largo de estos años y la potente maquinaria que el PSUV ha estructurado para la movilización en procesos electorales, así como lo abundante de los recursos de dinero invertidos en el reparto de bienes a través de las misiones, los resultados de estas presidenciales mostraron una minoría opositora cercana a la mitad de los ciudadanos. Esa minoría, que rechaza la propuesta

socialista y el liderazgo de Chávez, plantea retos de gobernabilidad para un tercer mandato del chavismo.⁵

VII. BIBLIOGRAFÍA

CNE, 2012. Consejo Nacional Electoral en www.cne.gob.ve.

LÓPEZ MAYA, Margarita, 2011. *Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos*, Caracas, Centro Gumilla, Temas de Formación Sociopolítica, núm. 50.

———, 2009. “Los orígenes de la democracia participativa en Venezuela”. Ponencia presentada en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, del 12 al 16 de julio, Santiago de Chile.

——— y LANDER, Luis E., 2012. “Los resultados electorales de 2012 en Venezuela y el debate de la democracia en América Latina”, ponencia presentada en la Reunión del Grupo CLACSO “Ciudadanía, organizaciones populares y representación política”, Ciudad de México, del 6 al 9 de noviembre.

⁵ El 5 de marzo de 2013 el presidente Chávez falleció siendo remplazado en la Presidencia por quien él nombró como su sucesor —el vicepresidente Nicolás Maduro—. La ausencia de Chávez deja ciertamente un vacío muy importante en Venezuela, dado que controlaba todo el poder y tomaba todas las decisiones. En este contexto, el futuro del Estado comunal luce aún más incierto.

POLÍTICAS PARTICIPATIVAS, REPRESENTACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Alberto FORD

I. PRESENTACIÓN

En el trabajo que sigue reúno un conjunto de reflexiones sobre la relación de las políticas participativas con el sistema político representativo y con la profundización de la democracia, tomando como punto de partida dos investigaciones hechas anteriormente sobre el Presupuesto Participativo (PP) de Rosario y el Plan Estratégico Provincial (PEP) de Santa Fe.¹

Como en los informes de esas investigaciones hay abundante información de acceso público,² me permito en este trabajo opinar libremente dando por sentado el soporte empírico, al que remito para quienes están interesados en profundizar lo dicho aquí o elaborar su propia posición.

Ambas políticas son llevadas adelante por el Frente Progresista Cívico y Social, alianza integrada por diversos partidos y encabezada por el Partido Socialista, en el gobierno municipal de la ciudad de Rosario desde 1989 y en el gobierno provincial de Santa Fe

¹ La primera investigación, individual, es “¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008” (disponible en <https://sites.google.com/site/profesoralbertoford>). La segunda, colectiva, es “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)” (disponible en <https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion>).

² Se trata de estadísticas, observaciones etnográficas, encuestas y entrevistas semiestructuradas realizadas en diferentes años a las que se puede acceder en los *links* señalados arriba.

desde 2007. Presento brevemente su historia y diseño institucional en la primera parte de este trabajo.

A continuación indago en la relación que estas políticas tienen con el mundo de la representación, identificando a éste con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los partidos políticos y los medios de comunicación. ¿Son relaciones de complementariedad o de oposición? ¿influye la posición respecto del gobierno en la valoración de las políticas participativas? ¿tienen estas políticas un impacto sobre los medios de comunicación y la agenda pública acorde a sus impactos sociopolíticos?

Finalmente, analizo sus efectos democratizadores ¿en qué medida las políticas participativas promueven la inclusión ciudadana, el debate libre e informado, la equidad en las distribuciones, la efectividad en las realizaciones y la creatividad política? ¿puede decirse que son en este sentido más efectivas que las políticas representativas?

La tesis de este trabajo es que las políticas participativas, por una parte, tienen una relación ambigua con el sistema político representativo, que oscila entre la desconfianza, el desconocimiento y la valoración positiva en relación con la lejanía o cercanía respecto del gobierno, mientras que los medios de comunicación no las favorecen en su visibilidad pública. Por otra parte, tienen valiosos efectos democratizadores, más extendidos sobre un conjunto de dimensiones relevantes —aunque eventualmente menos intensos sobre cada dimensión puntual— que los de las políticas representativas.

II. BREVE HISTORIA DE DOS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

El término democracia participativa se empieza a difundir desde principios de los años setenta, en el contexto de las recurrentes crisis de la política liberal representativa y el creciente rechazo del autoritarismo de los socialismos reales. Recoge la aceptación de los derechos individuales propios del liberalismo y la búsqueda de inclusión y equidad políticas que caracteriza al universo de las

izquierdas. La fórmula de la democracia participativa es la inclusión junto al poder establecido de todos los que están concernidos por un problema público en la discusión, decisión y ejecución de las soluciones. Esa participación es presencial, no virtual,³ por lo que la proximidad es una cuestión importante. Con esa salvedad, la democracia participativa puede pensarse para cualquier escala y tipo de problemas comunes: desde los diferentes niveles del Estado hasta la gestión empresarial o cultural o de organizaciones sociales. No implica un rechazo del poder establecido sino el trabajo conjunto (la colonización del poder por parte de los súbditos, dirán los optimistas, su cooptación, dirán los escépticos).

Podríamos decir que esa inclusión decisiva es el contenido mínimo de esta forma democrática sobre el que se desarrollan una enorme variedad de políticas: presupuestos participativos, consejos gestores, planes estratégicos, mesas de diálogo, asambleas ciudadanas, banca legislativa ciudadana, entre otras.⁴

Que en el presente muchas políticas participativas sean estatales no es una condición excluyente. Entiendo el “poder establecido” como el poder institucionalizado y eso vale para todo tipo de organizaciones formales e informales entre las cuales, por supuesto, el Estado sigue siendo una de las principales. Amplió la base de las políticas participativas de esta manera para hacer justicia a la realidad de la generación muchas veces social de innovaciones políticas y porque en ocasiones las políticas participativas impulsadas por el Estado recogen prácticas democratizadoras de la sociedad civil, las revisten de institucionalidad y las hacen aparecer como invento propio; eso ha pasado por ejemplo con experiencias

³ Al menos hasta ahora y por unas cuantas buenas razones, fundamentalmente por la riqueza de las interacciones cara a cara, la posibilidad de dialogar en tiempo real y por el mejor conocimiento del aspecto práctico de los problemas que se abordan (siguiendo la sugerencia de Paulo Freire de que “la cabeza piensa donde los pies pisan”). No obstante, queda abierta la puerta a formas virtuales de democracia participativa, que indudablemente tendrían diseños, reglas y vivencias diferentes.

⁴ Joan Font ha hecho un recuento más exhaustivo en “Decisiones públicas y ciudadanía: nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana”. Véase <http://aragonparticipa.aragon.es>

anarquistas de autogestión barrial que existen como precedentes de la primera versión del PP de Porto Alegre, en Brasil.

En Argentina, las primeras prácticas estatales de democracia participativa son impulsadas por el Partido Socialista en el gobierno de la ciudad de Rosario desde 1989. Lo hace buscando tempranamente construir una imagen diferenciada dentro del arco de partidos democratizadores (imagen basada también en la extensión de la atención primaria de la salud, la promoción social, la cultura y la modernización y descentralización de la gestión).

En otra ocasión he contado mi versión de la historia de las políticas participativas en Rosario.⁵ Basta decir ahora que su impulso por parte del socialismo no fue lineal sino más bien algo zigzagante. En una ciudad de fuerte entramado social y con una rica historia de participación desde la base, el socialismo mezcló principios con aprovechamiento oportunista de los contextos. Pudo ir viendo que las políticas participativas traían beneficios en términos de construcción de ciudadanía y legitimación de la gestión, mejoraban la calidad de las decisiones, le iban dando una imagen de gestión moderna y le facilitaban el acceso al mercado internacional de apoyos financieros para la modernización del Estado.

Del menú de políticas participativas el socialismo empezó implementando un Plan Estratégico con apoyo directo de equipos de Barcelona. Por esta vía se facilitó la participación de actores institucionalizados en la construcción de líneas de acción política estratégica de mediano y largo plazo sin carácter vinculante. Esta relación con los catalanes se revelaría de largo plazo, llegando hasta el presente con otros proyectos y contactos para conseguir financiamiento internacional.

Es recién con la crisis orgánica de Argentina en 2001 que el socialismo en Rosario tiró una línea más a la izquierda, al participativismo brasileño, intentando canalizar las energías sociales que venían gritando en las calles “¡Que se vayan todos!” (los representantes). Ese momento de crisis inclinó la balanza en una dis-

⁵ Véase mi tesis doctoral *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005*, en <http://www.flasco.org.ar>

cusión que se venía dando internamente en la gestión respecto de apostar a la participación directa de los vecinos o no. Se decidió empezar en 2002 con el Presupuesto Participativo (PP), del que se venía hablando desde años antes entre actores de la sociedad civil que conocían la experiencia brasileña y también por parte de representantes políticos del socialismo y de otros partidos de izquierda de la ciudad.

Las inversiones humanas, financieras y de gestión en el PP se fueron traduciendo, como veremos más adelante, en logros diversos y en el forjamiento de un renombre participativo para la ciudad de Rosario y para el Partido Socialista. Luego se va produciendo un desdoblamiento entre la buena imagen externa y problemas en el día a día interno, fundamentalmente por las demoras en cumplir con las obras decididas, pero la apuesta municipal se renueva y llega hasta el presente.

La llegada al gobierno provincial en 2007, primera vez del socialismo —en alianza con otros partidos— en la historia argentina, renueva los desafíos. Supone un cambio de escala de lo municipal a lo provincial y un cambio de juego político —puesto que la provincia estuvo 24 años gobernada por el Partido Justicialista—. ¿Cómo llevar lo participativo a la mayor amplitud territorial y la mayor complejidad social y política de la provincia? La apuesta pasa por el diseño de un Plan Estratégico Provincial (PEP) que buscaría la participación popular en todo el territorio de la provincia para definir las líneas de acción maestras del gobierno, que se comienza a implementar con el apoyo de la Comunidad Europea. Veamos con un poco más de detalle de qué se tratan ambas políticas.

1. *El Presupuesto Participativo de Rosario*

El Presupuesto Participativo es un mecanismo organizado por el Estado municipal que posibilita la participación directa de los ciudadanos en la elaboración del presupuesto municipal anual. Su primera y más reconocida experiencia es la que implementa el

Partido dos Trabalhadores en la ciudad brasileña de Porto Alegre desde 1989. De ahí se fue difundiendo por otras ciudades de ese país, latinoamericanas y del mundo.⁶

Es una política que combina la cesión de soberanía del Poder Ejecutivo local, la introducción de formas de participación vecinal en asambleas y consejos barriales, y la intención de revertir las prioridades en la asignación de los recursos públicos en beneficio de los sectores más pobres. La combinación es muy variable dependiendo del contexto y la voluntad política.⁷

En Rosario, desde 2002, el PP fue estructurado en cuatro grandes momentos que se desarrollan a lo largo de cada año:

1. La Primera Ronda de Asambleas Barriales, reuniones por área barrial en las que se busca definir cuáles son los problemas de cada zona y elegir a los delegados de los vecinos y vecinas en el Consejo Participativo de Distrito: consejeras y consejeros. Se realizan entre marzo y abril, a razón de entre seis y diez por cada uno de los seis Distritos.
2. Los Consejos Participativos de Distrito (CPD), que convierten los problemas formulados por los vecinos en cada una de las asambleas barriales de su Distrito en proyectos de solución técnicamente viables. Como son seis Distritos en la ciudad, hay seis CPD. Están integrados por las consejeras y consejeros electos en las asambleas barriales, una Secretaría Técnica y el o la Directora del Distrito. De duración anual,

⁶ Cada vez es más difícil calcularlo, pero se estima que hacia 2012 hay más de 1,500 presupuestos participativos en todos los continentes —y creciendo—, Sudamérica todavía es la región con más experiencias. Puede verse el mapa elaborado por Tiago Peixotto en: <https://maps.google.com/maps>. También el trabajo de Sintomer, Herzberg y Allegretti “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide”, en: <http://www.buergerhaushalt.org>

El sitio www.participatorybudgeting.org brinda información actualizada permanentemente por Josh Lerner. Yves Cabannes también trabaja estos temas hace tiempo.

⁷ Leonardo Avritzer ha trabajado esto en profundidad, además de los autores señalados previamente.

el periodo de trabajo fuerte es desde su integración en mayo hasta la Segunda Ronda de Asambleas Distritales en octubre o noviembre, periodo en el cual hay una reunión por semana, cada una de entre dos y tres horas. La labor de las y los consejeros, como la del resto de participantes en todas las etapas, es *ad honorem*.

3. La Segunda Ronda de Asambleas Distritales, jornada de votación que se realiza en todos los Distritos en la que los vecinos y vecinas deciden qué proyectos priorizar de los elaborados en los CPD. Se realizan durante el mes de octubre o noviembre. Los vecinos son convocados para conocer los proyectos elaborados por los consejeros en los meses previos —expuestos en paneles con un detalle de características y costos estimados para cada uno— y para decidir mediante voto secreto e individual cuáles son prioritarios. Los proyectos elegidos, dentro de cierto monto, integran la propuesta presupuestaria anual que el Departamento Ejecutivo Municipal envía luego al Concejo Municipal para su discusión y eventual sanción (el PP no es vinculante).
4. La Tercera Ronda o cierre, evento que se realiza a fin de año, donde se presenta un balance de lo ejecutado mediante el PP del año anterior y se dan a conocer los proyectos y obras que se harán al año siguiente.

Dentro de esa estructura se han ido produciendo modificaciones a lo largo del tiempo, de acuerdo con intereses de consejeras y consejeros y de la gestión municipal. Algunas han sido la subdivisión de los Distritos en áreas barriales a los fines de generar una mayor cercanía de los vecinos y sus realidades; la asignación de un monto específico por Distrito al principio del proceso, con lo cual se trabaja sabiendo de antemano cuántos recursos hay disponibles para dar prioridad a los proyectos más urgentes; el trabajo de los consejeros en base a “proyectos” en vez de “prioridades presupuestarias”, con lo que los participantes asumen el desafío de transformar buenas ideas en propuestas realizables para el Distrito; la votación electrónica en la Segunda Ronda durante algu-

nos años; la asignación del dinero entre los distritos de acuerdo con criterios redistributivos, por los cuales los distritos más carentes reciben proporcionalmente más dinero que los menos carentes. También se han producido numerosas modificaciones de las reglas de funcionamiento de cada CPD, referidas a los tiempos de exposición, las formas válidas de expresión y los días de reunión, que no siguen una regla fija sino las peculiaridades del Distrito y sus consejeras y consejeros.

2. El Plan Estratégico Provincial de Santa Fe

En Santa Fe⁸ las administraciones provinciales del Frente Progresista Cívico y Social de Hermes Binner (2007-2011) y de Antonio Bonfatti (2011-2015) impulsan desde 2008 un programa de regionalización,

entendido como una triada que incluye: 1) descentralización, 2) planificación estratégica, y 3) participación ciudadana y concertación [que] posibilita la institución de una nueva escala de proximidad entre Estado y ciudadanía, la integración de territorios hasta ahora desconectados y el equilibrio de las capacidades provinciales (PEP: 13).

La política de regionalización apuesta a la estructuración de un Estado más próximo a los ciudadanos y a una mayor eficiencia en la gestión de los asuntos públicos, aspirando a superar las viejas fragmentaciones y superposiciones a partir de la triada mencio-

⁸ La provincia de Santa Fe tiene una superficie de 133,007 km² y una población de poco más de tres millones de habitantes. Su territorio se divide en 362 unidades administrativas, con un fuerte infra municipalismo, dado que de ellas 312 son comunas menores a 10,000 habitantes. Existen fuertes disparidades económicas, sociales y poblacionales entre diferentes regiones de la Provincia. Se divide políticamente en 19 departamentos que son representados por un senador electo por mayoría simple en cada circunscripción para integrar la Cámara Alta provincial. El pueblo, por su parte, está representado por 50 diputados en la Cámara Baja provincial (electos por un sistema mixto que le da 28 escaños a quien gana por mayoría simple la elección y reparte proporcionalmente los 22 restantes entre las demás listas).

nada. Divide para ello el territorio en cinco regiones, cada una con su respectiva ciudad nodo, que se superponen a viejas y más caóticas divisiones administrativas.

El propósito del PEP “es contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias a largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provinciales” (PEP: 67). Se propusieron para ello tres líneas estratégicas a ser alcanzadas: territorio integrado, calidad social y economía productiva. Cada región es analizada en torno a tres ejes de trabajo —físico-ambiental, económico-productivo y socioinstitucional— en los tres dispositivos diseñados en el marco del PEP:

1. Las asambleas ciudadanas, reuniones abiertas en cada región en las que autoridades del Estado provincial, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil proyectan juntos estrategias de políticas públicas y dan seguimiento a los proyectos contenidos en el PEP. Los participantes trabajan en talleres, habiendo sido propuesto para las rondas de 2011 el trabajo en microrregiones, buscando mayor cercanía al interior de cada región. Iniciadas en 2008, se han hecho 55 Asambleas Consultivas (AC) en las cinco regiones hasta 2011.
2. Los consejos regionales de planificación (CRP), de carácter consultivo, asesor y promotor del proceso de planificación estratégica provincial. Su tarea principal es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación, la negociación y la corresponsabilidad entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil sobre los temas y proyectos estratégicos definidos como prioritarios.

En cada región hay un CRP presidido por el coordinador del Nodo e integrado por funcionarios del gobierno provincial, de los gobiernos locales, legisladores, miembros de organizaciones de la sociedad civil, empresarios, miembros de cooperativas, mutuales, asociaciones y agencias para el de-

sarrollo, universidades e institutos terciarios y polos científicos.

3. Foros de Jóvenes y de Pueblos Originarios, espacios de encuentro y diálogo donde la participación es definida en función de una temática específica. Desde 2009 a la fecha se realizaron más de 20 encuentros que permitieron que los jóvenes y los representantes de las comunidades originarias incorporaran su propia perspectiva al proceso de planificación estratégica.

Por tratarse de un proceso que ha comenzado a implementarse recientemente, todavía no se dispone de suficiente información para realizar un análisis exhaustivo de su desarrollo y resultados parciales, por lo menos si lo comparamos con la experiencia del PP. Hecha la salvedad, en las secciones que siguen veremos algunas tensiones, logros y desafíos de estas políticas en su relación con el mundo de la representación y con sus efectos democratizadores.⁹

II. LA AMBIGUA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS, EL SISTEMA REPRESENTATIVO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

1. *Tensiones con la gestión de gobierno*

El PP y el PEP son impulsados directamente por el jefe de gobierno a través de un segundo vinculado a las tareas más políticas (Secretaría General en la ciudad de Rosario, Ministerio de

⁹ Como señalé antes, me sirvo para ello de decenas de entrevistas y centenares de encuestas a participantes, legisladores provinciales, funcionarios y técnicos de los gobiernos municipal y provincial de acceso libre en “¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008” (disponible en <https://sites.google.com/site/profesorlbertoford>) y en “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)” (disponible en <https://sites.google.com/site/representacionyparticipacion>).

Gobierno en el nivel provincial). En conexión con éste aparecen responsables políticos territoriales (directores de distrito en Rosario, coordinadores de nodo en la provincia). Los aspectos técnicos de diseño y coordinación están a cargo de una oficina centralizada y personal de apoyo en los territorios que no suele tener mayor decisión en los formatos pero sí en el día a día con los participantes.

Las gestiones muestran estas políticas como piezas bien encajadas con el resto de las políticas públicas.¹⁰ La realidad es que existen contradicciones, diferentes velocidades y tensiones alrededor de las políticas participativas. Me interesa remarcar algunos nudos de tensión interna y externa en el estado municipal y provincial.

El primero aparece entre el área participativa y las demás áreas de gobierno. El organismo coordinador de las políticas participativas, que tiene pocos empleados pero muy motivados y capacitados, debe abrirse camino entre la maraña de otras áreas, cada una con sus propios reglamentos y costumbres —sabemos de la importancia de las costumbres en la burocracia—, buscando que los técnicos respondan las requisitorias de los ciudadanos participantes, que los funcionarios políticos se acerquen a las reuniones, que los proyectos técnicos de cada área respeten los lineamientos de los proyectos participativos. Inclusive, las técnicas presupuestarias que maneja el área financiera no suelen contemplar proyectos multiagenciales. Es evidente que para las áreas “no participativas” todo eso supone una carga adicional de trabajo que no suele ser reconocida con premios simbólicos o salariales. Y también supone la apertura de la caja negra estatal en una medida que es estructuralmente disruptiva para la burocracia.

El segundo nudo de tensiones aparece entre los funcionarios de las áreas centralizadas y los de las descentralizadas. Aunque no es adecuado referirse a los primeros como “de escritorio” y a

¹⁰ Esto se puede comprobar visitando los sitios *web* del PP (http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp) y del PEP (http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estrategico_provincial)

los últimos como “de terreno” —porque tanto en el PP como en el PEP los funcionarios de la coordinación central se presentan muy seguido en terreno—, sí es cierto que quienes están en contacto permanente con las realidades de la participación son quienes trabajan en las áreas descentralizadas —los Centros de Distrito en la ciudad de Rosario y los Nodos en la provincia de Santa Fe—. Esto supone mayor contacto con los actores y sus demandas, mayor responsabilidad ante los incumplimientos percibidos por ellos, el llamado a “defender” la gestión y todo lo difícil que viene con dar la cara diariamente. Además, y por eso, las directivas que vienen de la coordinación —que han sido elaboradas muchas veces en una sola oficina, trayendo ya desde el inicio inconsistencias con las áreas centrales no participativas— están sujetas a interpretaciones y negociaciones en el terreno que necesariamente modifican la idea original. Otro conflicto se da en la dirección inversa, en torno a los diagnósticos y recomendaciones que se hacen en el terreno y se dirigen a la coordinación centralizada, que a juicio de quienes los originan no siempre son escuchados o son tramitados de manera lenta y burocrática.

El tercer nudo de tensiones es externo, entre los funcionarios y los participantes. Se manifiestan alrededor de las pretensiones de horizontalidad y verticalidad, es decir, la intención declamada por los participantes y los funcionarios de discutir de forma cooperativa que choca con el verticalismo reglamentario del Estado tanto como con los modos de hacer habituales de los funcionarios y de los actores sociales, acostumbrados a mirar para arriba para obtener un permiso, hacer algo, evitar pensar. También se manifiestan tensiones alrededor de las diferentes maneras de conocimiento y expresión, particularmente entre el saber práctico y el saber técnico, que se presentan mutuamente como las formas más valiosas, el primero como verdad enraizada que tiene el que vive en el medio de los problemas y el segundo como verdad objetiva que tiene el que “estudió”.

No corresponde a este apartado pero tampoco quiero dejar de mencionar otro nudo muy importante: el que se da entre los participantes mismos. En primer lugar, por estar sujetos al mismo

tiempo a lealtades diversas: el barrio, la organización a la que adscriben, la ideología que sostienen, la posición frente al gobierno municipal. En segundo lugar, por las diferentes capacidades, actitudes, intereses y deseos de los actores. En tercer lugar, por la visibilidad de la acción en estas políticas, que hace que los favores y otros accesos privilegiados que reciben algunos de parte del Estado sean más fácilmente percibidos por los que no los reciben.

Quisiera remarcar que los mismos actores señalan que las tensiones aludidas no son necesariamente malas sino muchas veces enriquecedoras cuando dan lugar a encuentros inhabituales de los que surgen ideas y prácticas diferentes y satisfacciones compartidas ante el avance sobre las dificultades.¹¹

2. La actitud defensiva del Poder Legislativo

De las entrevistas y la observación surge que el Poder Legislativo en principio tiene una gran desconfianza frente a las políticas participativas. Las prejuzga como una operación política del Poder Ejecutivo para legitimar sus propias decisiones y vaciar al mismo tiempo de poder al legislador, sobre todo en su carácter de referencia territorial. Dado que los senadores provinciales tienen mucho más poder territorial “exclusivo” que los concejales,¹² son más explícitas y fuertes las resistencias de los primeros.

A lo anterior, que diría es estructural y por lo tanto esperable en cualquier contexto, hay que sumar la realidad política local. Recordemos que en Santa Fe el Frente Progresista desplazó al Partido Justicialista del gobierno provincial luego de 24 años de

¹¹ Esto lo trabaja Cecilia Pinto en su tesis de maestría en curso sobre la relación entre centralización y descentralización en Rosario.

¹² Cada uno en su escala. El senador provincial es el único legislador de base territorial, uno por cada uno de los 19 departamentos de la Provincia de Santa Fe, electo de forma uninominal. El concejal es uno entre 21 legisladores en la ciudad de Rosario, electo de forma plurinominal. La exclusividad del senador radica en que, para los electores de su departamento, es el único que habilita el acceso a la Cámara Alta provincial y sus diversos recursos.

gestión ininterrumpida, pero en la Cámara Alta la supremacía sigue siendo justicialista. En esta realidad, cualquier intento de disputar poder territorial será doblemente resistida.

En menor medida, también hay legisladores que entienden a las políticas participativas como formas de presión sobre su independencia a la hora de discutir y votar. Ya no se trata de la disputa territorial —ligada a intereses y recursos concretos— sino de la disputa por la representación. Los legisladores se suelen considerar los únicos realmente legitimados para discutir y tomar decisiones sobre problemas públicos, porque han sido votados y porque la Constitución les da esa prerrogativa de forma exclusiva. Se preguntan por la representatividad —es decir, la autorización, responsabilidad y conocimiento— de los participantes de los dispositivos participativos, y suelen negarla.

Como es de esperar, los legisladores oficialistas, por disciplina o convencimiento, tienen una actitud más abierta respecto de las políticas participativas.

No todo es negativo. También hay experiencias participativas impulsadas desde el Poder Legislativo que lo muestran en una posición menos defensiva. Una relevante es el Concejo en los Barrios¹³ que se desarrolló en Rosario durante varios años a partir de 2004 por iniciativa del concejal opositor justicialista Agustín Rossi, aunque finalmente decayó.¹⁴ Por esta política se hacían sesiones del Concejo en los seis distritos de la ciudad, con micrófono abierto y la posibilidad de presentar proyectos. Fue una medida original que encontró la oposición de ubicarse en relación con el participativismo, que le permitió pasar de la sospecha reactiva a la acción creativa.

¹³ La experiencia puede conocerse en el trabajo de investigación de Mariana Berdondini.

¹⁴ Otras experiencias son de índole nacional, como las audiencias públicas en muchas provincias que impulsó la Cámara de Diputados de la Nación cuando se discutió, en diferentes momentos, la Ley de Medios Audiovisuales, el matrimonio igualitario y la reforma del Código Civil. Estas valiosas experiencias impactan en el imaginario de lo que un legislador puede hacer junto con sus electores, modificando un poco la ficción representativa.

Pero en general los legisladores no tienen gran estima por las políticas participativas porque implican una alteración de la ecuación representativa por la cual son ellos los que “hacen política” autorizados por sus electores. Más que oponerse de manera franca, que sería poco adecuado políticamente, hacen un elogio genérico de la participación ciudadana y dicen que esa participación siempre está abierta en los espacios legislativos, pero le niegan entidad y no participan cuando son convocados.

3. Los partidos políticos, entre el desconocimiento y el oportunismo

Los partidos políticos son los vehículos institucionalizados de la política representativa pero, a diferencia de los legisladores, no tienen una dependencia tan directa del elector por lo que su posición en relación con las políticas participativas es menos intensa. Oscilan entre no darles reconocimiento político, desconfiar de sus fines o apoyarlas cuando les resulta conveniente para su propio juego.

Es cierto, también, que los partidos opositores no tienen mayores incentivos para participar. Ven disputada su exclusividad como hacedores u obstructores de políticas y no obtienen aparentemente ningún beneficio. Remarco “aparentemente” porque la práctica ha mostrado que la impronta territorial de las políticas participativas permite relaciones, aprendizajes y cambios de actitudes muy apreciables en los participantes, que bien pueden ser tomados como escuelas de formación política práctica para militantes de base, incluso para quienes están en contra del gobierno.

Esto es evidente para los partidos oficialistas, que pasada una etapa de reticencia inicial (visible en los inicios del PP de Rosario y la desconfianza soterrada de la conducción del Partido Socialista), se ha ido sumando de manera más convencida en la medida en que ha podido extraer beneficios de su participación. Puntualmente: mayor penetración territorial y formación de militantes.

4. *El débil impacto de las políticas participativas sobre los medios de comunicación y la agenda pública*

En cuanto a la visibilidad en la esfera de opinión pública a través de los medios de comunicación, las políticas participativas son casi irrelevantes.

Si uno busca en los diarios rosarinos *La Capital* y *Rosario/12* noticias sobre el PP, o en esos diarios y el santafesino *El Litoral* sobre el PEP, prácticamente lo único que va a encontrar son gacetillas de prensa y notas de propaganda originadas en el gobierno. Lo mismo ocurre con la radio y la televisión. Hay muy pocas notas originadas en un interés genuino de los periodistas. Sólo cuando un dirigente opositor cuestiona algún aspecto de estas políticas se enciende una chispa informativa que no suele ir más allá de una respuesta. Los aportes de los ciudadanos de a pie que aparecen en las cartas de lectores o en las llamadas a las radios tampoco generan ningún debate.

Eso sucede porque los medios de comunicación son una pata más de la política representativa: colocan bajo el epígrafe “política” solamente lo ocurrido en el mundo de la política representativa; tienen en sus agendas los números de teléfono de jueces, legisladores, funcionarios; reciben parte importante de sus ingresos financieros de los poderes del Estado; en fin, ven sus deseos de noticias colmados por lo que hacen y dejan de hacer las “figuras”. Lo que ocurre alrededor de las políticas participativas tiene para ellos poco interés. Nunca suceden grandes incidentes, no intervienen grandes personalidades, no se discuten grandes problemas.

Entonces, el impacto sobre la agenda pública es también mínimo. Si un problema no aparece en los medios establecidos, no configura problema. No importa que lo que se trabaje en el espacio participativo sea de gran importancia para los participantes y para el lugar en el que viven, esos problemas parecerán siempre particulares tanto para la comunidad en general como, muchas veces, también para los propios participantes.

El Poder Ejecutivo y los participantes tienen una responsabilidad limitada en esta falencia al mantener las discusiones restringidas a distritos y regiones —sin poner la misma energía en la generación de espacios de discusión para la integralidad del territorio— y al dejar en cierta penumbra pública los encuentros participativos. Podría ser de otra manera. Por un lado, podrían buscar ampliar las discusiones, integrando los problemas locales en problemáticas globales. Por otro, podrían buscar más creativamente generar “historias” atractivas para el sistema comunicativo, aprovechando mejor los canales de difusión más abiertos como internet o la televisión digital. Pero aun así, imagino que el poder de lo establecido seguiría siendo intenso.

Es mayor el impacto sobre la agenda gubernamental. Eso, en general, en relación directa con la importancia que le dé el jefe de gobierno a la política participativa. Y en particular por el entronque de las discusiones y decisiones participativas a través de la oficina organizadora con las demás áreas de gestión.

¿Significa esta relación ambigua de las políticas participativas con el sistema representativo y los medios de comunicación que aquellas son inútiles? Sostengo que no, como veremos a continuación.

III. LA DEMOCRATIZACIÓN QUE PROMUEVEN LAS POLÍTICAS PARTICIPATIVAS

Mi punto de vista es que las políticas participativas promueven una democratización compleja: en una diversidad de aspectos pero en ninguno con mucha intensidad. Los aspectos que considero relevantes son la inclusión, la deliberación, la equidad, la efectividad y la creatividad.

La medida en que estos aspectos se profundizan en una política participativa se vincula íntimamente con la voluntad que ponen los organizadores y los participantes en actuar de manera comprometida en el marco de dispositivos bien diseñados y gestionados.

1. *Inclusión amplia pero sesgada*

Entenderemos por inclusión hacerle un lugar decisivo y voluntario a todas las personas y organizaciones vinculadas con los asuntos que se trabajan en la política participativa. El punto de partida es que todos importamos por igual para decidir sobre la vida en común pero en realidad muchas veces somos dejados de lado a la hora de trabajar sobre cuestiones públicas.

Como consecuencia de lo anterior, se generan conflictos por el no reconocimiento, se debilita el capital social, se pierde pertinencia en las cuestiones a tratar y las decisiones son menos aceptadas. El objetivo de la inclusión es, justamente, brindar el debido reconocimiento a las personas y organizaciones, desarrollar el capital social y volver pertinentes y legítimas a las políticas.

En estas políticas, la cantidad de personas que participan es poca en relación con el padrón de ciudadanos, pero relevante en términos de ser voluntaria y el compromiso temporal y motivacional que requiere. Ya sabemos que la participación en ambas políticas es *ad honorem* y no genera ningún beneficio directo, aunque sí los indirectos, ligados a la eventual resolución de los temas que se ponen en consideración y a la generación de redes sociales y contactos políticos.

La convocatoria es formalmente amplia. Se invita a los ciudadanos y a referentes políticos y sociales a través de diversos medios: publicidad en medios audiovisuales, carteles en las calles, cartas enviadas al azar, comunicaciones telefónicas, contactos personales, boca a boca a través de militantes, cuidando la formalidad de invitar a referentes opositores. Pero a lo largo del tiempo se establece un sesgo que tiene que ver con la reiteración de la participación de viejos participantes, la invitación particularizada a quienes ya participaron e integran las base de datos, la pérdida de voluntad de los organizadores para invitar a quienes se supone son críticos.

La impresión, luego de transcurridas diversas ediciones de ambas políticas es que en las reuniones predominan oficialistas y quienes sin ser oficialistas no tienen grandes diferencias con el gobierno. También hay que decir que se observa respeto por las minorías presentes.

Se busca la participación de grupos particulares de diferentes maneras. En Rosario se viene implementando con buena convocatoria el Presupuesto Participativo Joven, con sus propias reglas y formas de funcionamiento; se busca la participación de mujeres con convocatorias y dispositivos específicos; se incentiva la participación de pueblos originarios a través de talleres —que han dado lugar al voto en lenguaje Quom por ejemplo—; también se ha desarrollado una forma de voto braille para incluir a ciegos en la votación de proyectos.

En la provincia, en el marco del PEP, se vienen implementando los Foros de Jóvenes y los de Pueblos Originarios, cada uno también con sus reglas. Una innovación del PEP, surgida de demandas en su interior, fue la realización de las AC en microregiones, que buscaban acercar más los lugares de participación en el territorio amplio de la provincia. Los CRP no pueden considerarse mecanismos de inclusión en la misma medida por cuanto incluyen a quienes ya estaban previamente: legisladores, directivos de organizaciones de la sociedad civil y otros referentes sociales.

Globalmente podría mejorarse la representatividad social del público participante, incluyendo más activamente a los habitantes más pobres, que no están presentes en estas políticas en la proporción que significan en la estructura social de la ciudad y la provincia.

Veamos a continuación cuántas personas han participado en las dos políticas, primero en el Presupuesto Participativo (PP) y luego en el Plan Estratégico Provincial (PEP):

**Cuadro 1. Participación en el Presupuesto Participativo
de Rosario 2003-2012**

	PP 2003	PP 2004	PP 2005	PP 2006	PP 2007	PP 2008	PP 2009	PP 2010	PP 2011	PP 2012	Total
1a.											
Ronda	917	3,739	2,078	3,335	4,036	2,973	2,176	1,396	2,300	2,015	24,965
CPD	221	454	375	436	529	543	560	434	360*	301*	4213
2a.											
Ronda	609	1,295	2,203	2,779	8,529	6,831	5,989	8,737	29,027	52,694	118,693
Total	1,747	5,488	4,656	6,550	13,094	10,347	8,725	10,567	31,687	55,010	147,871

FUENTE: Datos oficiales de la Municipalidad de Rosario.

* Sin datos de consejeros electos en distritos Oeste y Sur.

La participación en el PP ha sido creciente en el tiempo. Creo que esto se explica por la voluntad de los organizadores de sostener el proceso buscando incentivos para que los vecinos participen y por la voluntad de los participantes de comprometerse. Este compromiso obedece a distintas causas: interés en impulsar una obra o servicio concreto, simpatía ideológica con el dispositivo, compromiso organizacional o simple curiosidad. La voluntad gubernamental se muestra en diversas innovaciones que han resultado efectivas: la implementación del voto electrónico en la segunda ronda del PP en 2007 y 2008 (abandonado luego debido a su alto costo) y el masivo despliegue de mesas de votación durante varios días en todos los barrios de la ciudad y en eventos multitudinarios como la Fiesta de las Colectividades a partir del PP de 2011. Otras iniciativas, como la realización de más asambleas de primera ronda en subáreas barriales no tuvieron el mismo impacto, lo que evidencia el carácter experimental y contingente de estas políticas.

También es para destacar la diferente participación en las tres etapas, en relación inversa con la calidad requerida en términos de compromiso temporal y cognitivo. Sólo para dar una idea, participar en la primera ronda lleva tres horas una vez para definir problemas del barrio y elegir consejeros; en el CPD lleva tres horas por semana durante tres meses para transformar los problemas

prioritarios en proyectos de política; y en la votación de segunda ronda lleva 30 minutos una vez para seleccionar proyectos prioritarios entre el total de los elaborados en los CPD.

¿Y qué ha ocurrido con la participación en el Plan Estratégico Provincial (PEP)?

Cuadro 2. Participación en PEP: AC

	AC 2008	AC 2009	AC 2010	AC 2011	Total						
Región	1°	2°	3°	4°	1°	2°	1°	2°	1°	2°	
1	820	453	336	278	179	234	160	144	113	181	2,898
2	560	371	311	205	198	220	162	172	110	134	2,443
3	785	460	463	258	213	312	179	280	239	207	3,396
4	716	470	428	302	264	232	114	150	161	131	2,968
5	284	296	151	171	116	157	124	118	122	121	1,660
Total	3,165	2,050	1,689	1,214	970	1,155	739	864	745	774	13,365

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

Cuadro 3. Participación en PEP: CRP

Región	CRP 2010	CRP 2011	Total
1	200	100	300
2	110	80	190
3	180	210	390
4	150	90	240
5	60	70	130
Reunión anual	400	370	770
Total	1100	920	2020

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

Cuadro 4. Participación en PEP: foros de jóvenes

<i>Región</i>	<i>FJ 2009</i>	<i>FJ 2010</i>	<i>FJ 2011</i>	<i>Total</i>
1	270	240	572*	
2	250	123		
3	350	125		
4	370	165		
5	180	82		
Total	1420	735	572	2727

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

* Durante 2011 se realizaron tres foros preparatorios de aproximadamente 30 personas y luego el Foro Social Joven en Rosario en el que asistieron 482 jóvenes.

Cuadro 5. Participación en PEP:
Foros de Pueblos Originarios

<i>Regiones</i>	<i>FPO 2009</i>	<i>FPO 2010</i>	<i>FPO 2011</i>	<i>Total</i>
1	100	90	80	270
2 y 3	200	0	0	200
4	240	150	100	490
5	100	70	90	260
Total	640	310	270	1220

FUENTE: Datos oficiales del gobierno de Santa Fe.

En el PEP la participación ha sido decreciente. Aquí el compromiso del gobierno ha sido fuerte pero el de los participantes ha sido más débil. La voluntad del primero se expresa en la implementación de foros de jóvenes y pueblos originarios así como los CRP que, aunque engrosan el total, siguen la misma tendencia participativa decreciente. Mi hipótesis para este decrecimiento es que los dispositivos son poco vinculantes y que los participantes por eso ven caer drásticamente su interés ¿para qué tomarse el trabajo de participar si lo discutido no se traducirá directamente

en una política pública concreta sino solamente en una directriz general? Pero hay otro problema central que es la distancia: participar de reuniones regionales implica para los habitantes de muchas localidades recorrer cientos de kilómetros y eso no se hace si no hay grandes incentivos. Toda política participativa debe considerar entre sus presupuestos básicos el de la distancia: si se busca que participe una persona común y corriente por sus propios medios el lugar de reunión debe estar a una distancia caminable no más allá de, por ejemplo, cinco cuadras. En una política de escala regional, como eso es imposible, se vuelve imprescindible el apoyo activo para la movilización por parte de los organizadores.

Más allá de lo cuantitativo, hay que señalar como otros aspectos positivos el reconocimiento de la dignidad personal que destacan quienes participan; la generación de capital social en la forma de relaciones enriquecedoras entre vecinos, organizaciones del territorio y funcionarios estatales de áreas centrales y descentralizadas; la definición de agendas políticas más relevantes; la generación de un sentimiento de pertenencia y apropiación democrática del Estado; la mayor legitimación de las políticas decididas participativamente; y una mayor responsabilización individual y organizacional por los bienes públicos.

Entre las limitaciones que mencionan los actores pueden destacarse la dificultad de la convocatoria para llegar a todas las personas, en particular, como ya dije, a los más pobres; la heterogeneidad de los temas que traen los participantes, que a veces desalienta la participación de quienes tienen intereses muy específicos; la ocasional falta de compromiso con la participación de individuos, organizaciones y el Estado; la poca renovación de los participantes; la reproducción de fenómenos clientelares y de apropiación excluyente de los espacios de participación y la dificultad de afrontar los costos en tiempo que tiene participar.

2. Matices de la deliberación

Por deliberación entenderemos el tratamiento de asuntos públicos a través de un diálogo informado, respetuoso, sustantivo, balanceado y representativo.¹⁵ El punto de partida es que todos somos capaces, en contextos adecuados, de elaborar razones para analizar un asunto público y proponer alternativas de acción, pero debido a las asimetrías de poder priman ciertas personas, ciertos modos de hablar y ciertos contenidos “establecidos”. De ello resulta un empobrecimiento en la determinación de los problemas, de las alternativas de acción y de las capacidades de las personas. El objetivo de la deliberación es, por eso, mejorar la calidad de los análisis, las decisiones y los mismos actores.

En este aspecto, diferentes actores señalan como logros de estas políticas los avances en la sistematización de información por parte del Estado sobre los temas de la gestión incluidos en la discusión, básicamente cuestiones de infraestructura (cloacas, redes de gas, calles y rutas, edificios) y provisión de servicios públicos (salud, promoción social, seguridad, educación, cultura); el establecimiento de canales de comunicación entre especialistas de diferentes áreas y quienes tienen conocimiento práctico de los problemas por vivir cerca de ellos; por eso, la mejor información pública respecto de los problemas y de las alternativas y los costos de soluciones posibles; y la transformación personal y relacional de los participantes, en especial de quienes tienen una participación sostenida en el tiempo, en términos de pasar de la queja al proyecto, de la demanda individual a la grupal, y de la querrella al diálogo.

Las principales limitaciones mencionadas son la contracara de los logros: la falta de información adecuada para discutir en un lenguaje corriente; la imprecisión o el sobredimensionamiento de algunos proyectos; la devolución insatisfactoria por parte de las

¹⁵ Tomo esta idea de James Fishkin. Aun con una evidente sobrecarga ética, muy alejada de las discusiones reales, diferencia de manera clara y sistemática componentes centrales de una deliberación democrática.

oficinas públicas de esos proyectos, sobre todo la poca claridad respecto de su factibilidad; la falta de respeto de los contenidos y los códigos de lo producido a través de la deliberación; la dificultad para dialogar de algunos funcionarios en el terreno; las dificultades o la falta de voluntad de los participantes para hablar y escucharse; el mal “trabajo” del conflicto en la discusión; y los tiempos que lleva debatir, contradictorios con las urgencias de algunas demandas.

Otra cuestión problemática y central es cómo buscar respuestas para problemas que atañen a un interés más general y salir de los intereses estrechos que en muchos casos involucran a un reducido número de personas.

Por último y fundamental en el proceso participativo, a partir de la inclusión de voces diversas pueden producirse conflictos. En estos casos se observa la implementación de estrategias para superarlo, por parte de los facilitadores y de los mismos participantes. Estas estrategias en ocasiones incluyen la deslegitimación de plantear una crítica, en otras buscan más construir acuerdos mínimos. Lo primero tensiona negativamente a los participantes y cierra el diálogo; lo segundo, los tensiona positivamente y realimenta el diálogo. No es mala la tensión, puede ser mala o buena la forma de trabajarla.

3. Equidad compleja, un objetivo de difícil realización

Definimos a la equidad como la distribución de los bienes públicos para que sean realmente accesibles a todas las personas de acuerdo con sus propios intereses y el bienestar común. Partimos de que todos tenemos derecho a acceder a los bienes públicos y de que no hay uno solo válido para todos sino diversos valorados de manera diferente por cada persona dentro de ciertos marcos sociales. La realidad, sin embargo, es que la marcada desigualdad en la distribución de los bienes hace que algunos los monopolicen y muchos no puedan acceder a ellos; y que se impone socialmente el predominio de unos bienes (y de unas formas de

uso) sobre otros, con el resultado de que se genera malestar social. Frente a esto, el objetivo de la equidad es el bienestar individual y colectivo a través de la distribución de la pluralidad de los bienes públicos, evitando los monopolios y los predominios.¹⁶

¿Qué tipo de igualdad promueven estas políticas? Promueven una igualdad compleja. Buscan vincular diferentes tipos de bienes —sociales (reconocimiento, contactos, acceso a redes), culturales (información, formación, entretenimiento), económicos (dinero para obras y servicios públicos), poder (influencia, decisión)— con los deseos e intereses de los participantes. La adjudicación arbitraria o técnica de los bienes cede su lugar, al menos de palabra —y esto no es poco—, a una adjudicación democrática.

Democracia en el proceso que, por cierto y por sí sola, no garantiza una mayor equidad como producto porque al interior de los espacios participativos se promueve una horizontalidad formal que no siempre es bien acompañada por discriminaciones positivas para trabajar las desigualdades. El papel de los facilitadores es ambiguo, entre la facilitación de la palabra a quienes tienen dificultades y el apuro y el hablar en lugar de los otros. También se los ve a veces en la defensa de la gestión, introduciendo un ruido vertical en un espacio que debería ser primordialmente horizontal. Debe prestarse especial atención a estos problemas, que tal vez constituyan un límite estructural de las políticas participativas ¿en qué medida puede una organización vertical como el Estado dar lugar a la horizontalidad?

En cuanto a la existencia de criterios explícitos de distribución de fondos para reducir las desigualdades, el PP tiene una fórmula que destina 50% por igual a los seis distritos y 50% de acuerdo a un índice de carencia que debe actualizarse anualmente. Sin embargo, hay repetidas denuncias de representantes políticos opositores de que ese índice no se actualiza ni se conoce bien cómo se hace. En el caso del PEP no existen criterios explícitos, aunque sí apelaciones a una solidaridad abstracta, por lo que eventuales

¹⁶ Me baso en este punto en las ideas de Michael Walzer (1996).

distribuciones con criterios de equidad sobrevienen por la buena voluntad de los participantes, si lo hacen.

Algo importante pero difícil de medir es el avance en la realización de las obras y servicios decididos en relación con su distribución territorial. Porque no se trata sólo de lo que se decide sino cuándo y a qué ritmo el Estado lo realiza. Tanto en el PP como en el PEP se ha hecho un esfuerzo de presentación de obras y servicios de modo geo referenciado. La información existente muestra resultados en todo el territorio, tanto de la ciudad como de la provincia, pero sería conveniente buscar mayor visibilidad de la relación entre lo invertido y la corrección de las asimetrías territoriales.

La mayor información sobre las políticas públicas y sus condiciones políticas y técnicas para actores que muchas veces no tienen otra vía de acceso es otro punto muy destacable. Las políticas participativas exigen formas de comunicación que den cuenta de la diversidad de actores que reciben la información, que debe ser universalmente accesible. Tarea para equipos interdisciplinarios de diseñadores, comunicadores, psicólogos, funcionarios de campo y los propios actores.

Haciendo un balance, yo creo que estas políticas posibilitan formas superiores de equidad. Pero hay que evitar usar el reconocimiento de la diversidad de bienes en juego como una excusa para no trabajar sobre bienes específicos que configuran situaciones de desigualdad conflictiva. El desafío en este aspecto es reconocer que hay al mismo tiempo muchos bienes válidos y que hay algunos en particular decisivos —y por eso problemáticos— en cada contexto. Respecto de los participantes, la observación muestra resultados muy valiosos en cuanto a sus aprendizajes y cambios emocionales y actitudinales en la medida en que sostienen su participación a lo largo del tiempo. Cosa importante, la intensidad de esos cambios es inversamente proporcional a los capitales personales de inicio, lo que es una importante fuente

de equidad.¹⁷ En participaciones más eventuales no hay mayores cambios ni modificación de las asimetrías de origen.

4. Efectividad dispareja, alta sensibilidad ciudadana

Entenderemos por efectividad la disposición de los recursos necesarios para realizar las decisiones en los tiempos y las formas convenidas participativamente. Partimos de que la transformación de la realidad nos exige vincular las ideas con las acciones pero la realidad es que muchas buenas ideas no son acompañadas de las inversiones necesarias para llevarlas a la práctica. A consecuencia de ello los resultados sociales no llegan y los participantes se sienten defraudados. Es por esto que el objetivo de la efectividad es resolver los problemas y concretar los deseos en tiempo y forma, brindando satisfacción y liberando energías para otras cuestiones.

En cuanto a la concreción, el PP de Rosario ha concretado alrededor de 75% de los cerca de mil proyectos votados desde 2003 (de acuerdo con cifras oficiales, del 55% de acuerdo con varios concejales opositores). Este es a mi criterio y de forma intuitiva un buen porcentaje, que se confirma en relación directa con el tiempo pasado desde la votación de los proyectos (más tiempo desde la votación = más concreción). Pero para quienes se esforzaron en elaborar un proyecto, fue votado y no se concretó esto no importa: se sentirán defraudados con razón.

En el caso del PEP, analizando la información disponible en el sitio *web* de la provincia, observamos que para 2010 se han ejecutado un total de 542 obras en 213 localidades de las cinco regiones (60% de las localidades poseen al menos una obra del PEP ejecutada), distribuidas del siguiente modo: 29% Región 3 (Nodo Santa Fe); 28% Región 4 (Nodo Rosario); 16% Región 1 (Nodo Reconquista) y 2 (Nodo Rafaela) y, por último, un 11% en la Región 5 (Nodo Venado Tuerto). En relación con las obras que han sido ejecutadas, encontramos una mayor priorización de las vinculadas a educación (25%), agua potable (18%), vivienda (16%) y salud (12%).

¹⁷ Aunque algo lejano en el tiempo, sigue siendo muy valioso el trabajo de Lerner y Schugurensky (2007).

Respecto de los fondos destinados a estas políticas, el PP dispone de un fondo exclusivo que ha sido creciente en términos absolutos pero decreciente en relación con el presupuesto total de la Municipalidad (dada la inflación argentina de alrededor de 20% en los últimos años, decreciente en términos reales). En torno a esta caída se da una recurrente discusión entre representantes políticos opositores y la gestión municipal, los primeros denunciando el incumplimiento de la ordenanza que obliga a que los fondos destinados al PP crezcan año tras año, la segunda respondiendo que los fondos han crecido en términos absolutos y que además hay que considerar lo destinado al sostenimiento de servicios decididos en el PP tiempo atrás pero que permanecen en el tiempo.¹⁸

Cuadro 6. Presupuesto PP Rosario 2003-2013
(pesos argentinos)

	<i>Presupuesto total</i>	<i>Presupuesto sujeto a definición política presupuestaria</i>	<i>Monto asignado a Presupuesto Participativo</i>	<i>% de participación en total de presupuesto</i>	<i>% de participación en total redefinido*</i>
PP 2003	295'841,347	164'847,061	24'295,661	8.2	14.7
PP 2004	368'877,077	222'287,453	20'009,276	5.4	9.0
PP 2005	481'781,048	176'819,352	25'000,000	5.2	14.1
PP 2006	582'664,022	352'954,874	25'000,000	4.3	7.1
PP 2007	731'963,383	423'842,846	27'500,000	3.8	6.5
PP 2008	912'143,884	493'462'667	30'000,000	3.3	6.1
PP 2009	1,201'892,569	s/d	30'000,000	2.5	s/d
PP 2010	1,491'449,309	793.419.226	30'000,000	2.0	3.8
PP 2011	1,963'539,428	s/d	36'000,000	1.8	s/d
PP 2012	2,693'389,385	1,451'700,471	42'000,000	1.6	2.9
PP 2013	3,715'000,000	s/d	50'000,000	1.3	s/d

FUENTE: Datos oficiales de la Municipalidad de Rosario.

* Se denomina presupuesto redefinido al presupuesto “invertible”, depurado de gastos fijos (que rondan el 50% del presupuesto total).

¹⁸ Como los gastos de salario de personal e insumos de centros de salud o animadores de proyectos socioculturales que comienzan contratados y luego piden su ingreso a planta permanente.

Por su parte, el PEP no dispone de fondos exclusivos sino que define obras que luego se realizarán con el presupuesto ordinario, lo que debilita su impacto transformador y limita la posibilidad de control social.

Además del dinero invertido y de la concreción de obras, se pueden mencionar como logros de efectividad de ambas políticas las mejoras de información, comunicación y procesos al interior de la gestión, así como los avances en la coordinación entre los Distritos y Regiones y las áreas centrales; el mejor conocimiento que la gestión logra de las características físicas y sociales del territorio, el mayor control social de las inversiones públicas y el sostenimiento de la experiencia en el tiempo.

Entre las limitaciones se señalan, indudablemente en primer lugar, los incumplimientos en tiempo y forma en la realización de proyectos elegidos, que generan un malestar subjetivo y social en los actores, de fuerte impacto en la relación con el Estado; también, la comunicación insuficiente de los alcances y procedimientos de las políticas; lo excesivo de algunas demandas respecto de las incumbencias estatales o los recursos disponibles; las tensiones entre la relevancia de demandas urgentes y las formalidades a cumplir por un Estado “lento”; lo reducido de los equipos estatales ligados al PP y al PEP; la falta de formación y motivación en la ampliación de la participación que muestran algunos empleados y funcionarios de áreas no participativas; las dificultades de coordinación de la política participativa al interior del Estado y la falta de visibilidad de lo efectivamente realizado.

Más allá de particularidades y razones hay algo decisivo en relación con la efectividad: cuando lo decidido no se realiza, los participantes se sienten defraudados y eso desalienta la participación futura y la confianza en el Estado; cuando sí se realiza, los participantes se sienten satisfechos, con ganas de seguir participando y valoran positivamente al Estado. La proximidad aumenta claramente la sensibilidad de los actores ante cumplimientos e incumplimientos.

5. *Creatividad, el aspecto más débil de la participación*

Por creatividad entenderemos la producción de ideas y prácticas novedosas guiados más por el disfrute de los encuentros con otros y la búsqueda activa de lo deseado que por los procesos preestablecidos. El punto de partida es que el trabajo conjunto, libre y alegre, es fundamental para el florecimiento personal y colectivo pero la realidad es que eso entra en tensión con el aislamiento, la rigidez y la reiteración de los procesos burocráticos y nuestras propias conductas rutinarias. A diferencia de los aspectos anteriores, no parece apropiado decir que la creatividad tenga un objetivo —¿tiene la libertad un objetivo?— sino más bien que es una forma de hacer cuyo “premio” está en el hacer mismo. De la mano de este hacer viene la profundización de las vinculaciones heterodoxas entre diferentes actores y temas, así como el desarrollo de capacidades de acción autónoma, flexible y original.

En estas políticas, a pesar de darse en ambientes libres y con participantes diversos, no se ve que haya gran creatividad en el desarrollo de ideas y proyectos. Más bien, reiteraciones a lo largo del tiempo y soluciones estandarizadas a problemas multicausales.

Faltan incentivos para explorar la creatividad y abundan limitaciones. Institucionales, cuando el Estado apura con los tiempos, pide proyectos formateados, se maneja con reglamentos y cuestiones técnicas. Grupales, cuando las organizaciones piden a sus representantes resultados sin innovar. E individuales, cuando los participantes van a lo seguro, quieren mostrarse diestros y no quieren arriesgar. Nada de esto es de por sí reprochable en contextos de alta normativización, fuertes necesidades y exposición pública. Pero no puede dejar de notarse que el bloqueo de la creatividad es el bloqueo de uno de los bienes más singulares y relevantes para la acción transformadora en contextos cada vez más complejos.

En relación con esa regla se destacan las excepciones. Por ejemplo, el desarrollo del “bolivoto” a pura fuerza de voluntad por parte de un funcionario técnico del PP rosarino, alternativa

original de votación, barata y efectiva,¹⁹ que tuvo que sortear la desconfianza de otros funcionarios municipales hasta ser implementado exitosamente e inclusive ser mostrada en el exterior del país. En el caso del PEP, la realización de AC en microrregiones también surgió como alternativa flexible ante la demanda de mayor cercanía por parte de comunidades del interior provincial. Hay más ejemplos pero por lo general se entienden como rarezas y deben imponerse con mucho esfuerzo personal por parte de quienes las idean.

Lo que es claro es que la creatividad no es para nada una cosa espontánea —al menos entre adultos— sino que exige trabajo. Un trabajo que implica incentivación, libertad, disfrute, lugares apropiados, tiempo y flexibilidad.

IV. CONCLUSIONES

El gobierno se muestra ante las políticas participativas en una situación ambigua. Por un lado las impulsa, consiguiendo diversos beneficios en términos de eficacia y legitimación política, inclusión de actores y prestigio. Por otro lado las frena por falta de voluntad de apoyar la formación de un poder más horizontal, por ignorancia de cómo cogestionar y por los constreñimientos estructurales que le imponen su organización burocrática. En el balance, el sostenimiento de este tipo de políticas requiere de una voluntad que, cuando existe, como en las experiencias analizadas, hay que destacar.

¹⁹ “La principal característica del sistema lúdico es que, en vez de tener una urna con una boleta con todas las opciones a elegir, hay un solo objeto para votar (bolitas que reemplazan a las boletas) y tantas urnas como opciones de votación. Los electores ingresan a un circuito/espacio de votación y depositan las bolitas en cada una de las urnas que estará debidamente señalizada (una bolita por proyecto). La cantidad de bolitas que recibe un elector es igual a la cantidad de cruces que se realizan en una boleta tradicional (seis cruces), por lo cual, los dos sistemas conviven sin problema” (<http://veintitres.infonews.com/nota-5836-.html>).

Los legisladores tienden a deslegitimar las políticas participativas aduciendo que están manipuladas por el gobierno, que son irrelevantes, que son innecesarias o que los participantes no conocen de los temas en juego. En algunas pocas ocasiones, con mayor inteligencia, dan lugar a alternativas cooperativas o redoblan la apuesta democrática, reclamando la profundización de los dispositivos participativos existentes o inventando nuevos. Particular es el caso de los representantes del oficialismo que, al menos por obediencia partidaria, apoyan las políticas participativas. Mi punto de vista es que los legisladores están estructuralmente constreñidos a desconfiar de las políticas participativas al mismo tiempo que a reconocer que los mecanismos representativos, por sí solos, ya no alcanzan para hacer política en el presente.

Los partidos políticos, en tanto vehículos privilegiados de la representación, son también desconfiados de las políticas participativas. No con la intensidad de los legisladores pero creo que solamente porque están más lejos. Sin embargo, cuando sus militantes participan de ellas comienzan a ver su potencial formativo, transformador y estratégico.

El impacto de estas políticas sobre la agenda pública es casi nulo. Los medios de comunicación no están interesados, el gobierno no pone suficiente creatividad y los participantes individualmente tienen poco poder de amplificación. Es una situación lamentable porque la calidad de las discusiones en estos espacios es muchas veces muy interesante y más plural de lo que se estilaba en la política representativa.

El impacto sobre la agenda gubernamental —es decir, cuánto de lo discutido pasa al ámbito de los temas que debe considerar el gobierno— es mayor, en relación directa con la voluntad política y la calidad de la articulación de las áreas participativas con las demás áreas de gobierno.

En relación con la democratización, viendo los cinco aspectos que consideramos clave individualmente, pareciera que las políticas participativas tienen un resultado pobre. Efectivamente, en cada dimensión las ganancias son limitadas o apenas buenas. Pero

en la mirada global las ganancias me parecen significativas, porque estas políticas promueven la inclusión, el diálogo, la equidad, la efectividad y la creatividad de una manera conjunta que ninguna política representativa puede hacerlo.

Esto es así por la diferencia cualitativa que introduce en la relación política la inclusión decisiva de los propios interesados en los asuntos en juego, que traen consigo sus preferencias, actitudes y deseos de una manera que nunca puede preverse del todo ni desde el más profesionalizado enfoque técnico, y que traen también sus desigualdades de origen las cuales, sin trabajo, simplemente pueden reproducir en el interior de los espacios participativos pero, con trabajo, pueden transformar de modo duradero.

Esta inclusión muestra lo que la política representativa a veces oculta detrás de formalismos e institucionalidades: que la política democrática sucede en territorios donde se combinan cuerpos, espacios y tiempo y que por eso hay que disponer espacios y tiempos para que los cuerpos puedan reunirse, conocerse, discutir, negociar y actuar para cambiar la realidad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CABANNES, Yves. 2013. *Contribution of Participatory Budgeting to the Provision and Management of Basic Services at Municipal Level*, IIED Research report for Global Observatory on Local Democracy.
- FISHKIN, James y LUSKIN, Robert. 2005. "Experimenting with a Democratic Ideal...", *Acta Política*, núm. 40. Disponible en <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS234/articles/fishkin.pdf>
- FONT, Joan. 2002. "Decisiones públicas y ciudadanía: nuevos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana", ponencia, s. f., en <http://www.urbared.ungs.edu.ar>
- FORD, Alberto. 2009. "¿Para qué sirve una política participativa? Un balance del Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2008". Ponencia SAAP 2009. Disponible en <https://www.academia.edu>

- . 2008. “Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005”, tesis doctoral, FLACSO Argentina. En <https://www.academia.edu>
- *et al.* 2012. “Participación ciudadana e instituciones representativas. La experiencia de las regiones santafesinas en el Plan Estratégico Provincial (2008-2011)”, Informe final de investigación. Disponible en https://www.academia.edu/5298526/Participacion_y_representacion_en_el_Plan_Estrategico_Provincial_de_Santa_Fe
- LERNER, Josh y SCHUGURENSKY, Daniel. 2007. “La dimensión educativa de la democracia local”, *Temas y Debates*, núm. 13, Rosario, Argentina. En <http://rephip.unr.edu.ar>
- PEIXOTTO, Tiago. 2012. Participatory Budgeting Map. En <https://maps.google.com/maps>
- Plan Estratégico Provincial de Santa Fe (PEP). 2012. Gobierno de Santa Fe, Argentina. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- SINTOMER, Yves *et al.* 2010. *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide*, Capacity Building International Eds., Alemania. Disponible en <http://www.buergerhaushalt.org>
- WALZER, Michael. 1996. *Las esferas de la justicia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

COLABORADORES

Soledad AGÜERO

Cientista política y periodista de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado como investigadora del proyecto Fondef del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica (CEIUC). Actualmente realiza labores periodísticas para el canal de noticias *24 Horas*. Sus áreas de interés son: política chilena, comunicación política y campañas electorales.

David ALTMAN

Profesor titular en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su investigación y enseñanza se encuentran en el campo de la política comparada, con énfasis en la democracia: su calidad, instituciones e innovaciones. Se focaliza particularmente en los mecanismos de democracia directa y su investigación actual estudia las consecuencias políticas de la participación ciudadana a través de iniciativas populares y referendos. Sus trabajos han sido publicados en revistas especializadas de Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina. Es el autor de *Direct Democracy Worldwide* (Nueva York, Cambridge University Press, 2011), que obtuvo el Premio Nacional de Ciencia Política Carlos Real de Azúa (2012) otorgado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Alberto FORD

Doctor en ciencias sociales por FLACSO. Realiza tareas de docencia e investigación en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Sus temas de interés son las teorías y las prácticas de la democracia participativa y su relación con la inclusión, la deliberación, la equidad y la creatividad colectivas.

Miriam KORNBLITH

Es directora regional para América Latina del Nation Endowment for Democracy. Es socióloga de la Universidad Católica Andrés Bello con estudios de posgrado en ciencia política de la Universidad Central de Venezuela. Es profesora adjunta e investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Escuela de Ciencias Judiciales y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Asimismo, es profesora visitante del Instituto de Altos Estudios en Administración (Caracas, Venezuela). Se ha especializado en el estudio del sistema político moderno venezolano y sus trabajos publicados incluyen una variedad de temas como reforma constitucional, instituciones políticas y procesos electorales. También fue la primera mujer vicepresidenta y miembro del Consejo Nacional Electoral de Venezuela de febrero de 1998 a diciembre de 1999. En agosto de 2003 fue designada consejera suplente en el Consejo Nacional Electoral.

Alicia LISSIDINI

Socióloga y doctora en ciencias sociales, con especialización en ciencia política (FLACSO México). Es profesora titular de Política latinoamericana en la Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín); investigadora categoría II del SPU (Ministerio de Educación, Argentina). Sus áreas de investigación son democracia directa y participación política y social en América Latina. Ha publicado artículos y libros en dichos temas.

Margarita LÓPEZ MAYA

Historiadora venezolana, doctora en ciencias sociales por la Universidad Central de Venezuela (1996). Profesora titular (jubilada) del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la UCV. Fue directora de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1999-2004) y miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Su campo de investigación y docencia es el proceso sociohistórico y sociopolítico contemporáneo de Venezuela, concentrándose en años recientes en el estudio de la protesta popular, los nuevos partidos y

actores sociales, así como temas de coyuntura política. Ha recibido diversos premios académicos, publicado varios libros, numerosos capítulos en libros internacionales, latinoamericanos y nacionales, y más de 60 artículos en revistas académicas. Publicación más reciente: *El Estado descomunal. Entrevista a Margarita López Maya por David González*, Caracas, Editorial El Nacional, 2013.

Franklin RAMÍREZ GALLEGOS

Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador. Ha sido profesor visitante en la Universidad de La Plata (Argentina), en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la Universidad Lumière Lyon 2 (Francia), en la Universidad ARCIS (Chile), en la Universidad de Antioquia (Colombia) y en la Universidad Bartolomé de Las Casas (Perú). Sus líneas de investigación abarcan las relaciones entre movimientos sociales e instituciones políticas, las dinámicas de innovación participativa en los regímenes democráticos andinos y los procesos de cambio político conducidos por los gobiernos de izquierdas en la región. Entre sus principales publicaciones destacan *Nuda política. Democracia, participación y conflictos en Ecuador 2009-2012* (2013), *Las vías de la emancipación* (2009), con P. Stefanoni y M. Svampa; *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina* (2008); *La insurrección de abril no fue sólo una fiesta* (2005), así como diversos artículos en revistas académicas y políticas a nivel regional e internacional.

Ciska RAVENTOS VORST

Socióloga política, Universidad de Costa Rica, PhD. por New School for Social Research. Temas de trabajo: ciudadanía, protesta, elecciones. Libros recientes: *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad* (en conjunto con Marco Fournier, Diego Fernández y Ronald Alfaro) 2013, Universidad de Costa Rica-Tribunal Supremo de Elecciones. En prensa: *Mi corazón dice NO: interpretación socio-histórica de la oposición al TLC en Costa Rica* (2014). Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Valentina SALAS

Cientista política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y magíster en ciencia política, mención Instituciones y Procesos Políticos de la misma casa de estudios. Actualmente trabaja en el Área de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile, prestando asesoría en materia de reformas políticas y calidad de la democracia y formando parte del Proyecto “Auditoría a la democracia: fortaleciendo la democracia a través de la producción de conocimiento y diálogo”.

Uwe SERDÜLT

Vicedirector del Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa (C2D) en el Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), Universidad de Zurich, y profesor en la Universidad de Zurich. Sus campos de investigación son la democracia electrónica, la democracia directa, los procesos de toma de decisiones y las *policy networks*, además del análisis de redes sociales, el cambio institucional y las políticas públicas comparadas. Ha publicado artículos científicos en revistas de varios países, escrito capítulos para libros como “Intergovernmental Relations”, publicado en el *Handbook of the Swiss Politics*; “Referendum Campaign Regulations in Europe and Latin America”, en *Financing Referendum Campaigns* (ed. Palgrave); y ha co-coordinado la publicación *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada* (editorial Prometeo). Sobre voto electrónico, recientemente ha publicado “Internet Voting for the Swiss Abroad of Geneva: First Online Survey Results”, en *Electronic Government and Electronic Participation*.

Yanina WELP

Directora regional para América Latina en el Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa (C2D), en el Zentrum für Demokratie Aarau, Universidad de Zürich, y coordinadora académica de un programa de doctorado financiado por el Fondo Nacional Suizo, en la Universidad de St. Gallen. Su último libro es *Sociedad red. Estado, economía y sociedad en la era de la información* (en

coautoría con Ortiz del Amo, Editorial UOC 2013); entre otros, ha coeditado *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America* (con Anita Breuer, Routledge, 2014); *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, con Laurence Whitehead (FLACSO México, 2011) y *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, con Uwe Serdült (Prometeo, 2009). Ha publicado extensamente sobre democracia participativa, democracia electrónica, participación ciudadana y mecanismos de democracia directa en revistas especializadas de diferentes países.

Daniel ZOVATTO

Director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Doctor en derecho internacional por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en gobierno y administración pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España. Tiene una maestría en gerencia pública de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard y una maestría en estudios internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de España.

Analista político, conferencista internacional y profesor visitante en universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Asesor de diversos gobiernos latinoamericanos. Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro; del Consejo Asesor Internacional del Programa para América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Estados Unidos); del Programa de Gobernabilidad para África de la Fundación Mo Ibrahim (Inglaterra); del Consejo de relaciones Árabes con América Latina y el Caribe (CARLAC), y del Consejo Editorial de la revista *Foreign Affairs* en español. Es ex presidente de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba (entre 2007 y 2008) y ex presidente del Consejo para la Planificación Estratégica de la provincia de Córdoba (entre agosto de 2008 y agosto de 2012). Autor de más de 20 libros y 100 artículos sobre derecho, democracia, elecciones, partidos políticos y gobernabilidad en América Latina.

Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir en *offset* el 5 de septiembre de 2014 en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica S. A. de C. V., Manuel Ávila Camacho 689, col. Santa María Azteca, delegación Iztapalapa, 09500 México, D. F. Se utilizó tipo *Times New Roman* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina couché de 154 kilos para los forros; consta de 1,500 ejemplares.